

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA  
KATEDRA EVROPSKÉHO PRÁVA



## **Normotvorná pravomoc Evropské komise**

Disertační práce

## **The rule-making power of the European Commission**

Dissertation

Doktorand: Mgr. Mgr. Jiří Lenfeld, M.A.

Vedoucí disertační práce: doc. JUDr. Richard Král, Ph.D., LL.M.

Praha 2013

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucímu mé disertační práce, panu doc. Richardu Královi, PhD., LL.M., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, za cenné rady, odborné připomínky a všestrannou pomoc, jež mi v průběhu tvorby této práce poskytoval.

**Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracoval samostatně a že jsem citoval všechny použité zdroje.

V Praze dne 11. března 2013

.....

podpis

## Obsah

<b>Obsah</b> .....	s. 4
<b>Úvod</b> .....	s. 9
<b>Terminologická východiska</b> .....	s. 15
<b>Kapitola I - Teoretická východiska</b> .....	s. 19
<b>Úvodem</b> .....	s. 19
<b>I.1 Pojem normotvorné pravomoci</b> .....	s. 19
<b>I.2 Vymezení normotvorné pravomoci ve vztahu k předmětu disertační práce</b> .....	s. 21
<b>I.3 Základy normotvorné pravomoci Komise</b> .....	s. 24
I.3.1 Koncept právního státu v kontextu evropské integrace .....	s. 25
I.3.1.1 Princip právní jistoty .....	s. 27
I.3.1.2 Princip zákonnosti .....	s. 28
I.3.2 Obecné zásady práva EU .....	s. 29
I.3.2.1 Zásada institucionální rovnováhy .....	s. 32
I.3.2.2 Zásada loajální spolupráce .....	s. 37
I.3.2.3 Zásada svěřených pravomocí a koncept právního základu .....	s. 38
I.3.2.4 Zásada nezaměnitelnosti normativních nástrojů .....	s. 43
I.3.2.5 Zásada otevřené a řádné správy .....	s. 44
I.3.2.6 Zásada subsidiarity a zásada proporcionality .....	s. 47
I.3.2.7 Zásada povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech .....	s. 49
I.3.2.8 Zásada publikace .....	s. 50
<b>I.4 Normotvorná pravomoc Komise v kontextu pramenů práva EU</b> .....	s. 53
I.4.1 Prováděcí opatření .....	s. 58
I.4.2 Hierarchie norem v právu EU .....	s. 60
I.4.2.1 Tzv. komitologická rozhodnutí v hierarchii norem .....	s. 65
I.4.3 Institucionální praxe jako pramen práva EU .....	s. 66
<b>Kapitola II - Geneze normotvorné pravomoci Komise</b> .....	s. 69
<b>Úvodem</b> .....	s. 69
<b>II.1 Pojem komitologie</b> .....	s. 69
<b>II.2 Fenomén komitologických výborů</b> .....	s. 71

<b>II.3 Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.....</b>	<b>s. 74</b>
<b>II.4 Od Římských smluv po přijetí Jednotného evropského aktu .....</b>	<b>s. 76</b>
II.4.1 Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.....	s. 76
II.4.2 Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.....	s. 79
II.4.3 Smlouva o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských Společenství .....	s. 79
II.4.4 Počátky komitologie.....	s. 80
II.4.4.1 Legalita a legitimita komitologie.....	s. 82
II.4.4.2 Postoj Shromáždění (Parlamentu) ke vzniku komitologie.....	s. 84
<b>II.5 Jednotný evropský akt .....</b>	<b>s. 86</b>
II.5.1 Rozhodnutí Rady 87/373/EHS (první komitologické rozhodnutí).....	s. 88
II.5.1.1 Postup I (poradní).....	s. 89
II.5.1.2 Postup II (řídící).....	s. 90
II.5.1.3 Postup III (regulativní).....	s. 91
II.5.1.4 Rozhodování o ochranných opatřeních.....	s. 92
II.5.1.5 Aplikace rozhodnutí v praxi .....	s. 92
II.5.1.5.1 Rozsudek ve věci 16/88 Komise proti Radě.....	s. 93
II.5.2 Role Parlamentu a rozsudek ve věci 302/87 Parlament proti Radě.....	s. 95
II.5.3 Interinstitucionální dohody.....	s. 97
<b>II.6 Maastrichtská smlouva a Modus vivendi.....</b>	<b>s. 98</b>
II.6.1 Modus vivendi .....	s. 100
II.6.1.1 Role Parlamentu.....	s. 102
II.6.2 Dohoda Samland-Williamson.....	s. 103
<b>II.7 Amsterodamská smlouva a rozhodnutí Rady 1999/468/ES.....</b>	<b>s. 104</b>
II.7.1 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES (druhé komitologické rozhodnutí).....	s. 106
II.7.1.1 Poradní postup.....	s. 110
II.7.1.2 Řídící postup.....	s. 110
II.7.1.3 Regulativní postup.....	s. 111
II.7.1.4 Ochranný postup.....	s. 112
II.7.2 Prohlášení Komise a Rady k rozhodnutí Rady 1999/468/ES.....	s. 113
II.7.3 Dohoda mezi Parlamentem a Komisí týkající se postupů pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES.....	s. 114
II.7.4 Nečinnost Komise a její důsledky.....	s. 115

II.7.5	Role Parlamentu.....	s. 117
<b>II.8</b>	<b>Smlouva z Nice a rozhodnutí Rady 2006/512/ES.....</b>	<b>s. 119</b>
II.8.1	Rozhodnutí Rady 2006/512/ES.....	s. 119
II.8.2	Společné prohlášení Parlamentu, Rady a Komise z října 2006.....	s. 128
II.8.3	Dohoda mezi Parlamentem a Komisí z června 2008.....	s. 129
II.8.4	Aplikace regulativního postupu s kontrolou.....	s. 130
<b>Kapitola III</b>	<b>– Závazné právní akty Unie v kontextu normotvorné pravomoci Komise.....</b>	<b>s. 133</b>
<b>Úvodem</b> .....		<b>s. 133</b>
<b>III.1</b>	<b>Pravomoc normotvorné iniciativy.....</b>	<b>s. 136</b>
III.1.1	Omezení normotvorné iniciativy Komise v souvislosti s kontrolou dodržování zásady subsidiarity národními parlamenty.....	s. 145
III.1.2	Legalita odvozených právních základů.....	s. 148
III.1.2.1	Rozsudek ve věci C-303/90 Francie proti Komisi.....	s. 152
<b>III.2</b>	<b>Role Komise v postupech přijímání právních aktů Unie.....</b>	<b>s. 152</b>
<b>III.3</b>	<b>Kodifikované akty, přepracovaná znění.....</b>	<b>s. 153</b>
III.3.1	Kodifikované akty.....	s. 154
III.3.2	Přepracovaná znění.....	s. 158
<b>III.4</b>	<b>Občanská iniciativa.....</b>	<b>s. 160</b>
<b>III.5</b>	<b>Závazné právní akty přijímané k provedení základních aktů.....</b>	<b>s. 166</b>
III.5.1	Změny, které přinesla Lisabonská smlouva.....	s. 167
III.5.2	Delegace normotvorné pravomoci.....	s. 168
III.5.2.1	Delegace pravomoci na základě Jednacího řádu Komise.....	s. 171
III.5.2.2	Limity delegace pravomoci.....	s. 172
III.5.2.3	Podmínky delegace pravomoci.....	s. 178
III.5.2.4	Podstatné prvky základního aktu.....	s. 181
III.5.3	Akty v přenesené pravomoci (článek 290 Smlouvy o fungování EU)....	s. 189
III.5.4	Prováděcí akty (článek 291 Smlouvy o fungování EU).....	s. 195
III.5.4.1	Nařízení č. 182/2011.....	s. 196
III.5.4.1.1	Poradní postup.....	s. 200
III.5.4.1.2	Přezkumný postup.....	s. 201
III.5.5	Regulativní postup s kontrolou.....	s. 203
III.5.6	Přijímání prováděcích opatření k Fiskálnímu paktu.....	s. 205

<b>III.6 Možnost členského státu ovlivnit podobu právních aktů přijímaných Komisí.....</b>	<b>s. 207</b>
<b>Kapitola IV – Právně nevynutitelné nástroje a interinstitucionální dohody... s. 210</b>	
<b>Úvodem.....</b>	<b>s. 210</b>
<b>IV.1 Právně nevynutitelné nástroje jako alternativa právní regulace.....</b>	<b>s. 210</b>
IV.1.1 Vymezení právně nevynutitelných nástrojů.....	s. 211
IV.1.2 Pravomoc Komise přijímat právně nevynutitelné nástroje.....	s. 212
IV.1.3 Členění.....	s. 215
IV.1.4 Závaznost.....	s. 218
IV.1.5 Úskalí užívání právně nevynutitelných nástrojů.....	s. 226
<b>IV.2 Interinstitucionální dohody.....</b>	<b>s. 229</b>
IV.3.1 Členění.....	s. 231
IV.3.2 Závaznost.....	s. 232
<b>IV.3 Iniciativy ke zlepšení právní regulace.....</b>	<b>s. 233</b>
<b>Kapitola V – Vybrané aspekty výkladu, provádění a aplikace právních aktů Komise.....</b>	<b>s. 236</b>
<b>Úvodem.....</b>	<b>s. 236</b>
<b>V.1 Metody výkladu.....</b>	<b>s. 236</b>
V.1.1 Mezinárodně právní povaha Smluv.....	s. 237
V.1.2 Přípravné dokumenty.....	s. 238
V.1.3 Výklad v kontextu judikatury Soudního dvora.....	s. 240
V.1.4 Specifika výkladu právních aktů Komise.....	s. 242
<b>V.2 Mnohojazyčnost a srovnávací jazykový výklad.....</b>	<b>s. 243</b>
V.2.1 Jazykový režim v právu EU.....	s. 244
V.2.1.1 Stanovení pravidel jazykového režimu.....	s. 246
V.2.1.2 Jazykový režim <i>de lege lata</i> .....	s. 249
V.2.2 Srovnávací jazykový výklad.....	s. 250
V.2.2.1 Principy srovnávacího jazykového výkladu.....	s. 252
V.2.3 Interní pravidla orgánů Unie pro užívání jazyků.....	s. 255
V.2.4 Jazykový režim Fiskálního paktu.....	s. 255
V.2.5 Mnohojazyčnost v legislativní praxi.....	s. 256

<b>V.3 Specifika provádění a aplikace právních aktů Komise.....</b>	<b>s. 257</b>
<b>V.4 Opravy.....</b>	<b>s. 258</b>
V.4.1 Opravy právních aktů přijímaných Komisí.....	s. 262
<b>Závěry.....</b>	<b>s. 265</b>
<b>Příloha.....</b>	<b>s. 276</b>
<b>Seznam použitých zkratk.....</b>	<b>s. 279</b>
<b>Přehled použité a doplňkové literatury.....</b>	<b>s. 282</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>s. 313</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>s. 315</b>



## Úvod

*„Evropská komise je výkonným orgánem EU a zastupuje zájmy Unie jako celku, nikoli zájmy jednotlivých členských zemí. Termínem „Komise“ se označuje jak kolegium komisařů, tak samotná instituce, jejíž sídlo se nachází v belgickém Bruselu.“<sup>1</sup>*

Z výše uvedené definice, kterou je možno si přečíst na oficiálních internetových stránkách Komise, by se mohlo zdát, že hovořit v souvislosti s tímto orgánem EU o normotvorné pravomoci nemá opodstatnění. Při bližší analýze historie evropského integračního procesu, vývoje institucionálního a smluvního rámce Evropských společenství i Evropské unie, jakož i platného znění Smluv se však charakteristika Komise jako exekutivního orgánu jeví velmi zjednodušující. Její role je výrazně širší<sup>2</sup> a není omezena pouze na pravomoci, které jsou z hlediska vnitrostátních ústavních systémů spojovány s mocí výkonnou.

Právě naopak, převážná část právních aktů Unie není přijímána Radou a Parlamentem, jako orgány nadanými pravomocí přijímat legislativní akty, ale Komisí, která je, co do objemu přijatých právních aktů, největším tvůrcem práva EU.<sup>3</sup> Většinu z těchto právních aktů přijímá Komise na základě zmocnění obsaženého v základním aktu a ve spolupráci s příslušným výborem, který je složený ze zástupců členských států.<sup>4</sup> Takto přijímaná prováděcí opatření mají většinou technický charakter, objevují se však mezi nimi i závazné právní akty značného politického a ekonomického významu.<sup>5</sup> Pro postupy, kterými jsou tyto závazné právní akty přijímány, se vžil pojem komitologie.

---

<sup>1</sup> Oficiální internetové stránky Komise: [http://ec.europa.eu/about/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/about/index_cs.htm).

<sup>2</sup> K tomu srov. např. článek 17 Smlouvy o EU; k vymezení role Komise blíže např. Simon, D. Komunitární právní řád. Praha: ASPI, a.s., 2008, s. 189 a násl.; Craig, P., De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 54 a násl..

<sup>3</sup> Např. J. Tlamyňa uvádí, že plných 69% ze všech v současné době platných aktů sekundárního práva je přijímáno Komisí (Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 6).

<sup>4</sup> Srov. např. Schäfer, G. F., Haibach, G., Türk, A. Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees. In: Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000, s. 40.

<sup>5</sup> Jako příklad je možno uvést Commission Decision 96/239/EC of 27 March 1996 on emergency measures to protect against bovine spongiform encephalopathy (Úř. věst. L 78, 28.3.1996, s. 47), které se týkalo opatření proti šíření bovinní spongiformní encefalopatie (BSE), konkrétně zákazu vývozu britského hovězího masa do jiných členských států EU. Dalším příkladem je rozhodnutí Komise 97/98/ES ze dne 23. ledna 1997 o uvedení geneticky modifikované kukuřice (*Zea mays* L.) s kombinovanou modifikací pro insekticidní vlastnosti, které jí propůjčuje gen pro Bt endotoxin, a se zvýšenou tolerancí

Jak však vyplýne z ďalšieho výkladu, pojem komitologie nepostihuje celou šíři pravomocí, které jsou Komisi v souvislosti s unijní normotvorbou svěřeny. Samotný pojem komitologie je doktrínou vymezován nejednoznačně. V některých souvislostech je tento pojem užíván k označení souhrnu výborů složených ze zástupců členských států,<sup>6</sup> je však používán i v širším smyslu jako pojem označující systém přijímání prováděcích opatření Komise. Pod pojem normotvorná pravomoc Komise je však třeba zařadit nejen pravomoc k přijímání prováděcích opatření, ale jakoukoli Smlouvami Komisi přiznanou pravomoc, která ovlivňuje tvorbu právních norem, a to nejen tu, jejímž výrazem je vydání závazného právního aktu, ale i tu, jež má dopad na výklad, provádění a aplikaci práva EU.

Normotvornou pravomoc Komise je třeba vnímat jako komplexní jev, jež prošel v průběhu evropské integrace poměrně značným vývojem. Jedná se současně o jev mnohohrstevnatý, který v sobě skrývá rovinu historickou, institucionální, hmotněprávní a procesní. Pro poskytnutí uceleného obrazu je proto třeba normotvornou pravomoc Komise posuzovat ze všech těchto hledisek.<sup>7</sup>

Při vypracování této práce byly užity především metody popisné a analytické. Normotvorná pravomoc Komise prochází dynamickým vývojem, jež souvisí především s postupnou implementací nové právní úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě. Z hlediska normativních přístupů bylo proto akcentováno hledisko *de lege lata*, přístup *de lege ferenda* byl aplikován především v případech, kdy byly identifikovány problémy platné právní úpravy a v této souvislosti nastiňována jejich možná řešení.

Téma normotvorné pravomoci Komise je sice doktrínou systematicky zpracováváno, nikoli však zpravidla jako téma samostatné, ale v kontextu výkladu institutů a věcných oblastí práva EU či výkladu pravomocí svěřených Smlouvami jednotlivým orgánům Unie. Obdobné platí i o zpracování tématu legislativního procesu EU obecně. Máme-li hovořit o česky psané odborné literatuře, existují dvě publikace, jež se do určité míry vymykají výše nastíněnému doktrinálnímu zpracovávání uvedených témat. První z nich představuje výše citovaná disertační práce

---

vůči herbicidnímu glufosinátu amonnému na trh podle směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 31, 1.2.1997, s. 69).

<sup>6</sup> K tomu blíže např. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procese EU, cit. výše, s. 6.

<sup>7</sup> K obdobnému teoretickému pojetí srov. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procese EU, cit. výše, s. 7.

*J. Tlamy* s názvem *Fenomén komitologie v legislativním procesu EU*. Uvedenou práci lze označit za velmi záslušnou a přínosnou, a to nejen proto, že představuje první komplexní zpracování tématu komitologie. Druhou publikací, jež je třeba v tomto kontextu zmínit, je kolektivní monografie *Legislativní proces (teorie a praxe)*,<sup>8</sup> jež rozpracovává téma legislativního procesu EU v kontextu evropské dimenze legislativního procesu vnitrostátního.

Vzhledem k doktrinní nerozpracovanosti tématu legislativního procesu EU jsem byl při formulování konceptu této disertační práce, z hlediska metodologie a použité systematiky, postaven před dilema, jakým způsobem téma normotvorné pravomoci Komise pojmout. Jednou z možností bylo zpracovat toto téma čistě se zaměřením na pravomoci Komise v oblasti unijní normotvorby, druhou možností pak bylo pojmout toto téma širěji a pojednat o normotvorné pravomoci Komise v kontextu legislativního procesu EU. Po zralé úvaze jsem zvolil druhý přístup, který dle mého názoru umožňuje poskytnout ucelenější pohled na zpracovávané téma. Vzhledem k tomu, jak široce jsou pravomoci Komise v oblasti normotvorby vymezeny, poskytuje současně toto pojetí zkoumání předmětu disertační práce dostatečný prostor pro srovnání s pravomocemi dalších orgánů EU a v neposlední řadě rovněž otevírá možnost posuzovat dané téma i v kontextu vývoje institucionálního a smluvního rámce EU.

Jak již bylo doktrínou a judikaturou Soudního dvora mnohokrát potvrzeno, rozsah a vymezení pravomocí Komise v oblasti normotvorby, a to zejména těch, jež se týkají přijímání prováděcích opatření, zásadním způsobem ovlivňovaly a ovlivňují rozložení pravomocí a tím tedy i institucionální rovnováhu mezi orgány EU. Tento institucionální rozměr proto nelze při výkladu normotvorné pravomoci Komise opomenout.<sup>9</sup>

S ohledem na to, že v současné době není k dispozici dostatek pramenů, jež by z hlediska právně teoretického téma normotvorné pravomoci Komise komplexně rozpracovávaly, je práce do značné míry založena na analýze primárních pramenů. Kromě analýzy právní úpravy obsažené v primárním a sekundárním právu EU je pozornost zaměřena rovněž na interinstitucionální dohody a právně nevynutitelné

---

<sup>8</sup> *Mlsna, P., Boháč, R., Bohadlo, D., Hořčíčka, E., Kněžínek, J., Kohajda, M., Kysela, J., Pítrová, L., Valachová, K., Vavera, F., Váňa, L., Vedral, J., Veselský, O., Vopálka, V., Whelanová, M., Wintr, J.* *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. 547 s.

<sup>9</sup> K tomu srov. např. *Tlamy, J.* *Fenomén komitologie v legislativním procesu EU*, cit. výše, s. 9; k tomu blíže též Kapitola I.

nástroje, jakož i na dokumenty vypracované orgány EU. Řada poznatků se opírá rovněž o mé praktické zkušenosti s fungováním legislativního procesu EU a informace poskytnuté v průběhu seminářů, které pravidelně pořádá odbor kompatibility Úřadu vlády ČR ve spolupráci s Českým jazykovým odborem Generálního ředitelství pro překlady Evropské komise a jež jsou věnovány problematice překladů právních předpisů EU.

Zvláštní pozornost je věnována i judikatuře Soudního dvora, a to jak s ohledem na vymezení obecných zásad práva Evropské unie, které ovlivňují normotvornou pravomoc Komise a v širším pohledu i legislativní proces EU obecně, tak i vzhledem k definování limitů delegace pravomoci na Komisi v kontextu přijímání aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů a výkladu souvisejících institutů.

Cíl disertační práce je možno, při jisté míře zobecnění, materializovat do podoby hledání odpovědí na tři níže uvedené otázky:

- Jaká je role Komise v unijní normotvorbě a v širším kontextu v legislativním procesu EU?
- Do jaké míry ovlivňují institucionální struktura EU, smluvní rámec Evropské unie a specifika evropského integračního procesu (např. mnohojazyčnost) normotvornou pravomoc Komise?
- Jakým způsobem ovlivňuje normotvorná pravomoc Komise legislativní proces EU a podobu právních aktů Unie?

Za účelem hledání odpovědí na výše položené otázky je práce rozčleněna do pěti kapitol. První z nich je věnována teoretickým východiskům normotvorné pravomoci Komise. Tuto kapitolu lze z obsahového hlediska rozdělit na tři části. První je zaměřena na podrobnější výklad některých pojmů, jež jsou v práci použity. V tomto kontextu se jedná zejména o pojmy normotvorba, normotvorná pravomoc Komise, legislativní proces EU a prováděcí opatření. Cílem je přitom nejen tyto pojmy definovat, ale vymezit je i ve vztahu k předmětu této práce. Druhá část kapitoly je věnována vymezení obecných zásad práva Evropské unie, jež definují a vymezují normotvornou pravomoc Komise a v širším kontextu i legislativní proces EU. Mezi tyto obecné zásady jsou řazeny zásady: institucionální rovnováhy, loajální spolupráce, svěřených pravomocí, nezaměnitelnosti normativních nástrojů, otevřené a řádné správy, subsidiarity

a proporcionality, povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech a publikace. V kontextu výše uvedeného je pak věnována pozornost i právně teoretickým konceptům, jež rovněž úzce souvisí s pravomocí Komise přijímat závazné právní akty Unie a jejichž vymezení považují v kontextu dalšího výkladu normotvorné pravomoci Komise za stěžejní. V této souvislosti se jedná o koncept právního státu, právní základ, hierarchii norem v právu EU a institucionální praxi jako pramen práva EU.

Druhá kapitola je věnována vývoji právní úpravy normotvorné pravomoci Komise se zaměřením na přijímání prováděcích opatření k závazným právním aktům Unie, a to v kontextu vývoje smluvního rámce Evropských společenství a Evropské unie. Výklad je časově ohraničen přijetím Lisabonské smlouvy a poslední reformou komitologie z roku 2006.<sup>10</sup> Pozornost je přitom věnována také aplikaci právní úpravy v praxi, jakož i souvisejícím interinstitucionálním dohodám a právně nevynutitelným nástrojům. Tato kapitola sleduje dva cíle. Prvním je poskytnout ucelený a systematický výklad vývoje normotvorné pravomoci Komise a právní úpravy procesu přijímání prováděcích opatření, který v doktríně absentuje. Druhým cíle je dovodit z analýzy vývoje právní úpravy obecné principy, jež charakterizují normotvornou pravomoc Komise obecně a definují proces přijímání prováděcích opatření, jež tvoří její nejviditelnější součást.

Třetí kapitola je zaměřena na roli Komise v procesu přijímání závazných právních aktů Unie, a to v kontextu platné právní úpravy vyplývající ze Smluv. Tato role Komise, zahrnující především pravomoc normotvorné iniciativy a pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty k závazným právním aktům Unie, tvoří jádro normotvorné pravomoci Komise.<sup>11</sup> Komise je, jak již bylo uvedeno výše, co do objemu přijatých právních aktů, největším tvůrcem práva EU.<sup>12</sup> Pokud však hovoříme

---

<sup>10</sup> Reforma byla realizována prostřednictvím přijetí rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11).

<sup>11</sup> Podle Zprávy Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM (2011) 879 v konečném znění, 12.12.2011, s. 6) činil počet přijatých prováděcích opatření 1812, nejvíce prováděcích opatření bylo přijato v oblasti Zdraví a spotřebitelé (562), Zemědělství (345), EuropeAid (175) a Výzkum (169).

<sup>12</sup> Dle Obecné zprávy o činnosti Evropské unie (2005) bylo jen v tomto roce Parlamentem a Radou přijato 59 právních aktů, pouze Radou přijato 188 právních aktů, zatímco Komise přijala 1287 právních aktů (Obecná zpráva o činnosti Evropské unie 2005; dostupné z [www: http://europa.eu/generalreport/cs/rg2005.pdf](http://europa.eu/generalreport/cs/rg2005.pdf)). V Obecné zprávě o činnosti Evropské unie (2006)(a v dalších letech) již nebyly souhrnné údaje o počtu právních aktů, které byly přijaty, zrušeny nebo pozbyly platnosti souhrnně publikovány; Kaeding a Hardacre (*Kaeding, M., Hardacre, A. The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts. EUI Working Paper RSCAS 2010/85, s. 1*) v tomto kontextu uvádí, že v období první Barrosovy Komise (2004 - 2009) bylo přijato 454 základních aktů a 14 522 prováděcích opatření.

o normotvorné pravomoci Komise v kontextu platné právní úpravy, je třeba současně věnovat pozornost i roli Komise v postupech přijímání závazných právních aktů Unie a v rámci specifických postupů směřujících ke zlepšení právní regulace, jež zahrnují především metodu kodifikace a přepracování. Samostatná podkapitola je pak věnována novému institutu občanské iniciativy a jeho aplikaci v praxi.

Čtvrtá kapitola je zaměřena zejména na normotvornou pravomoc v širším smyslu, tedy na ty pravomoci Komise, jejichž výrazem není vydání závazného právního aktu, jež však významně ovlivňují výklad, provádění a aplikaci práva EU. V tomto kontextu je pak pozornost zaměřena především na právně nevynutitelné nástroje, jako alternativní formu a doplnění právní úpravy, interinstitucionální dohody a iniciativy ke zlepšení právní regulace.

Pátá kapitola pak představuje doplnění předchozího výkladu o analýzu vybraných aspektů právního výkladu, provádění a aplikace závazných právních aktů přijímaných Komisí. Uvedené téma je velmi široké a nelze jej proto komplexně pojmut v rámci jedné kapitoly. Cílem proto není pojednat o všech aspektech uvedeného tématu, ale zaměřit se na ty z nich, které je možno z hlediska procesu přijímání závazných právních aktů Komisí označit za klíčové, o nichž nebylo dosud v kontextu normotvorné pravomoci Komise doktrínou podrobněji pojednáno a jež současně činí obtíže v legislativní a aplikační praxi. V této souvislosti se jedná zejména o specifické metody výkladu vyplývající z mezinárodně právní povahy Smluv a mnohojazyčnosti, jakož i o problematiku oprav chyb v právních aktech přijímaných Komisí.

Téma normotvorné pravomoci Komise je komplexní a mnohohrstevnaté. Cílem této práce přitom není pouze předmětné téma uceleně a systematicky rozpracovat, ale současně analyzovat i problémy, jež vyplývají z právně teoretického zkoumání normotvorné pravomoci Komise a z legislativní praxe. Možná řešení jsou následně nastíněna v Závěrech práce.

## Terminologická východiska

Lisabonská smlouva přinesla do systému právních aktů EU terminologické změny. Tyto změny, které se samozřejmě dotkly i terminologie užívané v kontextu normotvorné pravomoci Komise, musí být v disertační práci reflektovány, a to i proto, aby bylo možno rozlišit jednotlivé fáze vývoje normotvorné pravomoci Komise v rámci širokého časového období, které je prací pokryto.

V první řadě je třeba zaměřit pozornost na typologii právních aktů. Lisabonská smlouva setrvala u dosavadního základního členění právních aktů na nařízení, směrnice a rozhodnutí.<sup>1</sup> V článku 288 Smlouvy o fungování EU byl nicméně zaveden pojem právní akt Unie, kterým se rozumí nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Od pojmu právní akt Unie je pak třeba odlišit pojem závazný právní akt Unie, který zahrnuje nařízení, směrnice a rozhodnutí. V tomto kontextu je možno dále definovat pojem obecně závazný právní akt Unie, jež zahrnuje nařízení směrnice a nově i rozhodnutí, a to v případech, kdy v rozhodnutí nejsou uvedeni konkrétní adresáti.<sup>2</sup>

Podstatnou terminologickou změnu, kterou přináší Lisabonská smlouva, představuje vnitřní rozlišení nařízení, směrnic a rozhodnutí na legislativní a nelegislativní.<sup>3</sup> V souladu s čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU se legislativními akty rozumí právní akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem.<sup>4</sup> Řádný legislativní postup, vycházející z dosavadní spolurozhodovací procedury upravené článkem 251 Smlouvy o ES, spočívá v tom, že Parlament a Rada přijímají společně právní akty na návrh Komise.<sup>5</sup> V rámci zvláštního legislativního postupu jsou pak legislativní akty přijímány Parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Parlamentu.<sup>6</sup> Nelegislativními akty se rozumí nařízení, směrnice a rozhodnutí,

---

<sup>1</sup> Srov. Král, R. Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2010 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 24.

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>4</sup> Pojem legislativní akt užívá ve specifickém významu též Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality v článku 3: „Pro účely tohoto protokolu se „návrhem legislativního aktu“ rozumějí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu“.

<sup>5</sup> Srov. čl. 289 odst. 1 Smlouvy o fungování EU; k tomu srov. též čl. 17 odst. 2 Smlouvy o EU: „Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise [...]“.

<sup>6</sup> Srov. čl. 289 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

jež nebyly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem. Podle Lisabonské smlouvy je pak možno rozlišit dva subtypy nelegislativních aktů. Jedná se o akty v přenesené pravomoci, přijímané na základě článku 290 Smlouvy o fungování EU, a prováděcí akty, přijímané na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU. Akty v přenesené pravomoci mají vždy obecnou působnost, mohou být přijímány jen Komisí a lze jimi doplňovat nebo měnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.<sup>7</sup> Aby nedocházelo k záměně s pojmem akt v přenesené pravomoci, je současně definován pojem delegace pravomoci, a to jako obecný termín zahrnující přenášení pravomocí k přijímání právních předpisů, v kontextu práva EU pak právních aktů EU. Pro účely této práce je dále definován pojem základní akt, a to jako závazný právní akt Unie, jehož právní základ se opírá přímo o ustanovení primárního práva, a dále pojem akt, pod nějž je možno subsumovat všechny dokumenty vypracované orgány EU v mezích působnosti svěřené jim Smlouvami.

Od pojmu prováděcí akt, který zahrnuje nařízení, směrnice a rozhodnutí, jež mohou mít nejen obecnou, ale (v případě prováděcích rozhodnutí) i individuální působnost,<sup>8</sup> je třeba odlišit termín prováděcí opatření,<sup>9</sup> jež je pro účely této práce definován jako zastřešující pojem, který zahrnuje veškerá opatření přijímaná členskými státy nebo orgány Unie k provedení základních aktů, aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Provedením se přitom rozumí přijetí těch opatření, jež zajistí, a to bez ohledu na formální podobu a označení opatření, řádnou aplikaci příslušného aktu, přičemž jsou zahrnuty i předpisy členských států přijímané k zajištění slučitelnosti s právem Unie. Pod pojem prováděcí opatření je tak třeba subsumovat nejen právní akty Unie<sup>10</sup> a právní předpisy členských států přijímané za účelem jejich provedení, ale i opatření exekutivní povahy nebo právně nevynutitelné nástroje, pokud je jejich cílem provedení závazného právního aktu Unie nebo zajištění jeho řádné aplikace. V tomto kontextu je třeba ještě uvést pojem prováděcí pravomoc, jež je v kontextu této práce definován jako pravomoc k přijímání prováděcích opatření.

---

<sup>7</sup> Srov. Král, R.. Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy, cit. výše, s. 24 a 25; o vymezení rozdílů mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty je podrobněji pojednáno v Kapitole III.

<sup>8</sup> Srov. Král, R.. Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy, cit. výše, s. 25.

<sup>9</sup> V právní teorii je adjektivum prováděcí užíváno v kontextu pojmu prováděcí předpis, jež je definován jako normativní akt orgánů výkonné moci; k tomu srov. např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva. Praha: ASPI, 2003, s. 63.

<sup>10</sup> Nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska, a to bez ohledu na to, zda mají povahu legislativních nebo nelegislativních aktů.



Jisté terminologické nejasnosti mohou vznikat také v kontextu užívání pojmů legislativa a legislativní. Jak bylo uvedeno výše, Lisabonská smlouva dává pojmu „legislativní“ jasně vymezený obsah v definici legislativního aktu. V judikatuře Soudního dvora a dokumentech orgánů EU se nezřídka pojem legislativa objevuje, a to jak ve významu totožném s pojmem právo, zahrnujícím souhrn právních norem přijímaných orgány Unie, tak i v mnohem širším významu, zahrnujícím jakékoli opatření regulující vztahy ve společnosti.<sup>11</sup> V kontextu této práce je adjektivum legislativní užíváno především ve třech slovních spojeních. Jednak jako legislativní akt ve smyslu čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Dále se jedná o pojem legislativní proces EU, který je pro účely této práce definován jako právem EU upravený proces tvorby závazných právních aktů Unie. V Kapitole III je pak v souvislosti s pravomocí Komise předkládat návrhy aktů Unie, jež je obecně zakotveno v článku 17 Smlouvy o EU, zmiňován rovněž pojem legislativní iniciativa, který je v kontextu této důležité pravomoci Komise nezřídka užíván doktrínou. Pro účely této práce je však v této souvislosti upřednostněn pojem normotvorná iniciativa, jež zahrnuje jak pravomoc k předkládání návrhů legislativních aktů, tak i pravomoc k předkládání návrhů jiných právních aktů Unie<sup>12</sup> nebo právně nevynutitelných nástrojů. V tomto kontextu nelze rovněž opomenout znění čl. 14 odst. 1 Smlouvy o EU, na základě kterého vykonává Parlament společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Pojem legislativní funkce je v tomto případě vztažen k pravomoci Parlamentu přijímat společně s Radou legislativní akty řádným nebo zvláštním legislativním postupem.<sup>13</sup>

Jak bylo uvedeno výše, pojem legislativa je někdy nepřesně užíván jako synonymum pro souhrn závazných právních aktů Unie. Tato práce nicméně upřednostňuje v této souvislosti pojem právní předpisy EU. V dokumentech orgánů Unie a judikatuře bývá nezřídka užíván i pojem zákonodárce, a to jednak jako synonymum pro tvůrce Smluv, tedy členské státy,<sup>14</sup> ale i v sousloví unijní

---

<sup>11</sup> O užívání pojmu legislativa a legislativní je blíže pojednáno v Kapitole I.

<sup>12</sup> Terminologie Smlouvy není v tomto kontextu jednoznačná. Článek 288 Smlouvy o fungování EU užívá pojem „právní akty Unie“, v čl. 17 odst. 2 Smlouvy o EU se nicméně hovoří o „aktech Unie“.

<sup>13</sup> Srov. čl. 289 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

<sup>14</sup> Srov. např. stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zásady, postupy a opatření pro provádění čl. 11 odst. 1 a čl. 11 odst. 2 Lisabonské smlouvy (stanovisko z vlastní iniciativy)(2013/C 11/03); zpravodaj: pan Jahier.

zákonodárce,<sup>15</sup> tedy orgán Unie, který je nadán pravomocí k přijímání závazných právních aktů Unie. Užívá-li tato práce pojem zákonodárce, je míněn orgán nadaný Smlouvami pravomocí k přijímání závazných právních aktů. V tomto kontextu je třeba ještě zmínit pojem kolegiátor, označující v této disertační práci Parlament nebo Radu jako orgány zmocněné na základě Smluv k přijímání právních aktů spolutřechodovací procedurou, a po přijetí Lisabonské smlouvy legislativních aktů.

V neposlední řadě je samozřejmě nutno definovat pojem normotvorná pravomoc Komise. Této problematice je podrobně věnována pozornost v úvodní části Kapitoly I. Pro tento terminologický přehled lze nicméně shrnout, že pojem normotvorná pravomoc Komise je v této práci užíván jednak v užším smyslu, tedy jako právem EU Komisi přiznaná pravomoc přijímat závazné právní akty Unie (právo tvorná pravomoc), a dále v širším smyslu, jež zahrnuje jakoukoli Komisi právem EU přiznanou pravomoc, která ovlivňuje tvorbu norem, a to nejen tu, jejímž výrazem je vydání závazného právního aktu, ale i tu, jež ovlivňuje výklad, provádění a aplikaci práva EU.

Výše uvedený přehled není vyčerpávajícím výkladem definic všech pojmů, jež jsou v této disertační práci užity. Představuje nicméně terminologický základ, z něhož výklad normotvorné pravomoci Komise vychází.

---

<sup>15</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 2013 ve věci C-283/11, Sky Österreich GmbH proti Österreichischer Rundfunk, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 57.

## Kapitola I - Teoretická východiska

### Úvodem

Jak již bylo konstatováno výše, v doktríně je normotvorné pravomoci Komise věnována pozornost zpravidla v kontextu výkladu pravomocí orgánů EU, výkladu jednotlivých institutů unijního práva nebo v souvislosti s analýzou vnitrostátního legislativního procesu. Pokud je cílem této práce pojednat o normotvorné pravomoci Komise, je třeba nejprve vymezit teoretická východiska, jež definují normotvorbu orgánů EU a v užším kontextu i normotvornou pravomoc Komise. Zvláštní pozornost přitom musí být věnována vymezení obecných zásad práva EU, jež formují a definují normotvornou pravomoc orgánů EU a v širším kontextu i legislativní proces EU.

Činnost Komise představuje 98% regulatorní činnosti Unie.<sup>1</sup> Značná část této regulatorní činnosti má přitom povahu přijímání závazných právních aktů. Normotvornou pravomoc Komise proto nelze oddělit od obecnějšího tématu normotvorby v EU, respektive legislativního procesu EU. O jednotlivých institucích tvořících normotvornou pravomoc Komise je proto pojednáno v kontextu legislativního procesu EU jako celku, což umožňuje nejen komplexnější uchopení zpracovávaného tématu, ale i aplikaci komparativního přístupu. Přes společný základ však vykazuje normotvorba Komise jistá specifika, jež vyplývají především ze zvláštní role Komise v institucionálním systému EU.

### I.1 Pojem normotvorné pravomoci

Normou se rozumí pravidlo mající obecný charakter, vztahující se na skupinu případů stejného druhu a neurčitého počtu.<sup>2</sup> Norma sama tedy neimplikuje právní závaznost a vynutitelnost a není ji možno ztotožnit s pojmem právního předpisu, v kontextu práva EU právního aktu, jako pramene psaného práva, v němž jsou právní normy vyjádřeny písemnou formou spisovným úředním jazykem.<sup>3</sup> Je-li tedy předmětem této práce normotvorná pravomoc Komise, nelze výklad omezit pouze na tvorbu právních norem *stricto sensu*.

---

<sup>1</sup> Guéguen, D. Comitology – Hijacking European Power? European Training Institute: Brussels 2010, s. 29; k tomu srov. též Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty. European Public Law, 2011, č. 2, s. 314.

<sup>2</sup> Srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva, cit. výše, s. 26.

<sup>3</sup> Srov. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 131.

Jak vyplývá již z terminologických východisek v úvodu této práce, Smlouvy pojem právní předpis neznají, článek 288 Smlouvy o fungování EU hovoří o právních aktech Unie, mezi které jsou řazeny: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Doporučení a stanoviska přitom nejsou závazná. S ohledem na poněkud nesystematické zařazení doporučení a stanovisek mezi právní akty nelze v kontextu pramenů práva EU pojem právní akt ztotožňovat s pojmem právní předpis, protože mu chybí právní závaznost jakožto pojmový znak právní normy.<sup>4</sup>

Jak však vyplýne z dalšího výkladu, výše uvedené neplatí absolutně. Z judikatury Soudního dvora lze dovodit, že i doporučením a stanoviskům může být za určitých okolností přiznána právní závaznost.<sup>5</sup> Snaha o definování právně teoretických konceptů je navíc komplikována poněkud nejednotnou terminologií, jež Smlouvy používají ve vztahu k pramenům práva EU.<sup>6</sup> Terminologii nevyjasňují ani jednací řády orgánů Unie. V tomto kontextu lze odkázat na definici pojmu „akt“ v čl. 17 odst. 4 Jednacího řádu Komise: „*Pro účely tohoto jednacího řádu se výrazem „akty“ rozumí jakýkoli akt uvedený v článku 288 Smlouvy o fungování EU.*“<sup>7</sup> Jinými slovy, Jednací řád Komise ztotožňuje pojem právní akt Unie dle článku 288 Smlouvy o fungování EU s pojmem akt. Pro účely této práce je proto ve smyslu pojmu právní předpis užíván pojem závazný právní akt.

Normotvornou pravomoc lze definovat jako právem aprobovanou způsobilost orgánu vydávat normativní akty. Zde je však třeba dodat, že pravomoc, která je dána prostředky k plnění úkolů příslušného orgánu, je třeba vykládat v kontextu okruhu společenských vztahů, na něž se vztahuje, který je označován jako působnost.<sup>8</sup>

Normotvorná pravomoc (normotvorba) zahrnuje tvorbu jakýchkoli norem, tedy nejen právních.<sup>9</sup> Používání tohoto pojmu ve vztahu k normotvorné pravomoci Komise, která je zpravidla spojována s přijímáním prováděcích opatření, jež mají

---

<sup>4</sup> K tomu srov. např. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 2010, s. 869; k pojmu právní norma a její závaznost srov. např. Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 152.

<sup>5</sup> K tomu blíže Kapitola IV.

<sup>6</sup> Srov. např. článek 288 Smlouvy o fungování EU – „právní akt“; čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU – „legislativní akt“; čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU – „vnitrostátní právní opatření“; čl. 322 odst. 2 Smlouvy o fungování EU – „opatření“; čl. 184 pododstavec 2 – „pravidla“.

<sup>7</sup> Komise - Jednací řád Komise (K(2000) 3614), Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26.

<sup>8</sup> Srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva, cit. výše, s. 38 a 39.

<sup>9</sup> K tomu srov. Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 106.

nejčastěji povahu závazných právních aktů, se proto z pohledu právní teorie může jevit jako nepřesné.<sup>10</sup> V kontextu posuzování role Komise při tvorbě závazných právních aktů EU a její role v legislativním procesu EU však byl tento pojem zvolen záměrně. Pravomoc Komise totiž není omezena pouze na vydávání závazných právních aktů *stricto sensu*, ale zahrnuje i přijímání dokumentů formálně právně nevynutitelných,<sup>11</sup> které však významným způsobem ovlivňují nejen legislativní proces EU, ale i následný výklad, provádění a aplikaci práva EU.

S pojmem normotvorba úzce souvisí pojem legislativní proces EU. Legislativní proces v obecném (širším) smyslu je třeba vnímat jako společenský proces, který je možno zkoumat a pozorovat jednak z hlediska právního, jednak z hlediska sociálního. Oba aspekty legislativního procesu přitom spolu souvisí, protože v obou případech jde o proces, jež tvoří součást právní politiky státu. Z hlediska právního<sup>12</sup> je pak legislativní proces právem upravený (normalizovaný) proces tvorby právních norem.<sup>13</sup>

Takto definovaný teoretický koncept legislativního procesu lze *cum grano salis* aplikovat i na proces tvorby práva EU. Případné odlišnosti mezi legislativním procesem EU a vnitrostátním legislativním procesem nevyplývají ani tak z odlišného právně teoretického pojetí pojmu legislativní proces, jako spíše z odlišné institucionální struktury, normativní úpravy, legislativní techniky a institucionální praxe.

Pokud je v této práci užíván pojem legislativní proces EU, rozumí se tím legislativní proces v užším smyslu, tedy právem upravený proces tvorby závazných právních aktů Unie. Od pojmu legislativní proces EU je pak třeba odlišovat pojem legislativní postup, který může být v kontextu práva EU, v souladu s článkem 289 Smlouvy o fungování EU, řádný nebo zvláštní.

## **I.2 Vymezení normotvorné pravomoci ve vztahu k předmětu disertační práce**

Pravomoci Komise plynou z její základní úlohy evropské kvazivlády, tedy orgánu prosazujícího právo EU v praxi, a lze je rozdělit na kontrolní (dohled nad dodržováním

---

<sup>10</sup> K tomu srov. Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 106.

<sup>11</sup> Jedná se např. o: doporučení, stanoviska, bílé a zelené knihy, pokyny, sdělení.

<sup>12</sup> V tomto kontextu se někdy hovoří o legislativním procesu v užším smyslu.

<sup>13</sup> Srov. Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 108 a násl.

Smluv), legislativní a pravomoc ve vnějších vztazích.<sup>14</sup> Pravomoci lze však také členit podle oblastí činnosti (funkcí) Komise a pravomocí z nich vyplývajících. Takto lze hovořit o funkci dohledu, funkci iniciativy, funkci prováděcí a správní a konečně mezinárodní funkci.<sup>15</sup>

Normotvornou pravomoc Komise lze vnímat jako unijním právem vymezenou právotvornou pravomoc, tedy způsobilost určit právně závazné normy, v kontextu práva EU závazné právní akty. V této souvislosti hovoříme o normotvorné pravomoci Komise v užším smyslu, tedy o právotvorné pravomoci.<sup>16</sup>

Výsledek normotvorné činnosti nemusí vždy představovat konkrétní, formalizovaný, dokument. Tvorba norem je proces počínající zformulováním myšlenky, její konceptualizací a následně formalizací do určité verbální, písemné nebo jinak konkretizované podoby. V teorii práva se v tomto kontextu hovoří o následujících stádiích tvorby právních norem, respektive legislativního procesu: zjištění potřeby právní úpravy, vznik legislativního záměru a realizace legislativního záměru.<sup>17</sup> Pokud tedy vnímáme normotvorbu jako určitý proces, pak pod normotvornou pravomoc Komise musíme podřadit jakoukoli Komisi Smlouvami přiznanou pravomoc, která ovlivňuje tvorbu norem, a to nejen tu, jejímž výrazem je vydání závazného právního aktu, ale i tu, jež ovlivňuje výklad, provádění a aplikaci práva EU.<sup>18</sup> Pod normotvornou pravomoc Komise lze tak subsumovat i tvorbu souborů formálně právně nevynutitelných nástrojů, jako jsou například sdělení, jež však nezanedbatelným způsobem ovlivňují výklad, provádění a aplikaci práva EU. V tomto kontextu hovoříme o normotvorné pravomoci Komise v širším smyslu.

Pod širší pojetí normotvorné pravomoci Komise, ze kterého vychází i tato práce, tak lze, na základě výše uvedeného, zařadit například i povinnost Komise dohlížet, pod kontrolou Soudního dvora, na uplatňování práva Unie.<sup>19</sup> S tím pak úzce souvisí právo Komise podat žalobu na nesplnění povinnosti dle článku 258 Smlouvy

---

<sup>14</sup> Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 3 vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 166.

<sup>15</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 189 a násl.; k roli Komise srov. též Craig, P., De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, cit. výše, s. 59 a násl.; Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 57.

<sup>16</sup> K tomu srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva, cit. výše, s. 44.

<sup>17</sup> Srov. Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 110 a 111.

<sup>18</sup> Srov. Senden, L. Soft Law in European Community Law, Oxford and Portland Kreton: Hart Publishing, 2004, s. 35; k tomu srov. též Knapp, V. Teorie práva, cit. výše, s. 131.

<sup>19</sup> Srov. článek 17 Smlouvy o EU.

o fungování EU. Tato role Komise byla, ve vztahu k dohledu nad transpozicí směrnic, posílena Lisabonskou smlouvou, konkrétně pak čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Dle tohoto ustanovení je nezajištění včasné transpozice směrnic a s tím související nenotifikace vnitrostátních transpozičních předpisů spojeno s rizikem finančního postihu, který může být pro členské státy velmi citelný.<sup>20</sup>

Tím, že Komise dohlíží na provádění unijního práva současně ovlivňuje jeho výklad v členských státech. Je to Komise, které jsou zasílány notifikační podklady ke směrnicím. Povinnost notifikovat vyplývá pro členské státy ze zásady loajální spolupráce, zakotvené v článku 4 Smlouvy o EU<sup>21</sup> a následně pak i z jednotlivých závazných právních aktů. Příslušné ustanovení má zpravidla následující „standardizovanou“ podobu:<sup>22</sup>

*„Členské státy sdělí Komisi znění (hlavních ustanovení) vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice (Komise o nich uvede ostatní členské státy).“*

Pod širší vymezení normotvorné pravomoci Komise lze dále zařadit i ustanovení o sbližování právních předpisů, upravené v článku 114 a násl. Smlouvy o fungování EU, s cílem zajištění fungování vnitřního trhu. V kontextu výše uvedeného je zajímavý zejména článek 116<sup>23</sup> a článek 117<sup>24</sup> Smlouvy o fungování EU. Cílem uvedených článků je zabránit zvětšení rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy s ohledem na cíle Smlouvy. Soudní dvůr nicméně při výkladu článku 102 Smlouvy o ES, který předcházela platné právní úpravě, konstatoval, že „Komise je povinna zajistit dodržování ustanovení tohoto článku, ale tato povinnost nedává jednotlivci možnost namítat

---

<sup>20</sup> Čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU: „Předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 z důvodu, že dotýčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem [...]“.

<sup>21</sup> Článek 4 Smlouvy o EU: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie [...]. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

<sup>22</sup> Převzato z Příručky o aktech přijímaných v rámci Evropské unie (Generální sekretariát Rady EU, Ředitelství pro kvalitu legislativy, 2011, SN1250/1/10 REV1 (OR fr.)), s. 99.

<sup>23</sup> Článek 116 Smlouvy o fungování EU: „Zjistí-li Komise, že existující rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států narušují podmínky hospodářské soutěže na vnitřním trhu a vyvolávají narušení, které je nutno odstranit, poradí se s danými členskými státy [...]“.

<sup>24</sup> Článek 117 Smlouvy o fungování EU: „I. Jsou-li důvody k obavám, že přijetí nebo změna právního a správního předpisu může vyvolat narušení ve smyslu předchozího článku, zahájí členský stát, který přijetí nebo změnu zamýšlí, jednání s Komisí. Komise po konzultaci s členskými státy doporučí příslušným státům vhodná opatření, aby k nerovnováze nedošlo [...]“.

*v rámci práva Společenství a článku 177 [nyní článek 267 Smlouvy o Fungování EU] ani nesplnění povinnosti dotčeným státem, ani pochybení Komise.*“<sup>25</sup>

Komise je konzultována členskými státy v případě nejasností ohledně způsobu provedení právních aktů EU do vnitrostátního práva, přičemž členské státy považují tyto konzultace za velmi důležité.<sup>26</sup>

Pod pojem normotvorná pravomoc Komise v širším smyslu je třeba zařadit také proces přijímání oprav k platným právním aktům Komise. Podle některých autorů je třeba opravy, které pozměňují smysl právního předpisu, (minimálně) pro účely vnitrostátní aplikace práva EU, posuzovat jako novely právního předpisu v hmotněprávním smyslu.<sup>27</sup> Jazykové aspekty práva EU jsou předmětem samostatné kapitoly a v této souvislosti je podrobněji pojednáno i o problematice oprav právních aktů přijímaných Komisí.

### **I.3 Základy normotvorné pravomoci Komise**

Legislativní proces EU byl výše definován jako právem upravený proces tvorby právních norem, v kontextu práva EU tedy tvorby závazných právních aktů Unie. V souvislosti se specifickou institucionální strukturou Evropské unie se však omezení výkladu postupu přijímání závazných právních aktů Unie, a to včetně aktů přijímaných Komisí, na pozitivně právní úpravu obsaženou ve Smlouvách a souvisejících aktech sekundárního práva jeví, pro komplexní uchopení tématu normotvorby, jako nedostatečné. Tímto omezujícím pohledem by především byla zcela opomenuta specifická role Soudního dvora při výkladu a aplikaci unijního práva, jakož i při vymezování obecných zásad práva EU, jež hrají v procesu unijní normotvorby stěžejní roli.

Normotvorná pravomoc Komise doznala v kontextu vývoje evropské integrace značných změn, a to nejen v souvislosti s opakovanou novelizací primárního práva.

---

<sup>25</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964 ve věci 6/64, Flaminio Costa proti E.N.E.L., Recueil [1964], s. 1195, část K výkladu článku 102, s. I-4.

<sup>26</sup> K tomu srov. např. odpověď ČR ve veřejné konzultaci k problematice inteligentní regulace, vyhlášené Komisí v červnu 2012, kde je právě nedostatečná komunikace s jednotlivými generálními ředitelstvími Evropské komise ve vztahu k řešení „implementačních dotazů“ identifikována jako jedna z problémových oblastí. (Comments of the Czech Republic to the Stakeholder Consultation on Smart regulation in the EU, dostupné z [www: http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/smart\\_regulation/consultation\\_2012/docs/public\\_authority/office\\_government\\_czech\\_republic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/public_authority/office_government_czech_republic_en.pdf)).

<sup>27</sup> Srov. Bobek, M., Bříza P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 521.



Role Komise v legislativním procesu EU se v mnoha případech opírá o institucionální praxi.<sup>28</sup> Proces přijímání prováděcích opatření, jež tvoří jádro normotvorby Komise, zpočátku neměl oporu ve Smlouvách. Jeho existenci si vynutily praktické okolnosti.<sup>29</sup> S ohledem na zmíněná specifika geneze normotvorné pravomoci Komise má proto výklad souvisejících obecných zásad klíčový význam. Zvláštní pozornost přitom musí být věnována zásadám, které jsou úzce spjaty s takovými státními principy, jakými jsou svoboda, demokracie, respektování lidských práv a základních svobod, jakož i právní stát ve smyslu čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU. V souvislosti se zásadami souvisejícími s principy právního státu je doktrínou a judikaturou nejčastěji zmiňována zásada proporcionality,<sup>30</sup> jednoznačnosti<sup>31</sup> nebo právo jednotlivce na účinnou soudní ochranu.<sup>32</sup>

Hovoříme-li o zásadách, jež přímo souvisejí s unijní normotvorbou a v širším kontextu s legislativním procesem EU, je třeba, kromě výše uvedených zásad demokracie, proporcionality a jednoznačnosti, uvést též zásady: institucionální rovnováhy, svěřených pravomocí (a souvisejících otázek týkajících se právního základu), loajální spolupráce, nezaměnitelnosti právních nástrojů, publikace a povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech. Před tím, než však bude podrobněji pojednáno o výše zmíněných obecných zásadách, je třeba věnovat pozornost konceptu právního státu a jeho roli ve specifických podmínkách vývoje evropského integračního procesu.

### I.3.1 Koncept právního státu v kontextu evropské integrace

Složitá institucionální struktura EU a krajní sofistikovanost rozhodovacích procesů, vyplývající z množství členských států a mezinárodně právní povahy smluvního rámce Unie, snižuje účinnost normotvorných mechanismů a současně vyvolává pochybnosti o průhlednosti rozhodovacích procesů. Důsledkem je jev, často označovaný jako demokratický deficit. Problém demokratického deficitu lze však

---

<sup>28</sup> K tomu blíže Kapitola III.

<sup>29</sup> K tomu blíže Kapitola II.

<sup>30</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. srpna 1994 ve věci C-359/92, Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie, Recueil [1994], s. I-3681.

<sup>31</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 1980 ve věci 32/79, Komise Evropských společenství proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, Recueil [1980], s. 2403.

<sup>32</sup> K tomu srov. např. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 71.

spatřovat nejen ve „strukturálních obtížích ve fungování komunitárního [unijního] ústavního systému“,<sup>33</sup> ale i v tom, že nejsou naplňovány principy právního státu, na které se odvolávají Smlouvy<sup>34</sup> a jež současně byly potvrzeny judikaturou Soudního dvora.<sup>35</sup>

Právní systém Evropské unie je nezávislý na mezinárodní povaze Smluv na nichž je Unie založena. Ideu svébytnosti unijního právního řádu je však nutno vnímat právě v kontextu judikatury Soudního dvora. Za klíčový je v tomto směru obecně považován<sup>36</sup> rozsudek ve výše citované věci 6/64 Costa proti E.N.E.L., ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že „[n]a rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o EHS zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států od vstupu Smlouvy v platnost a který je pro jejich soudy závazný [...] Založením Společenství na neomezenou dobu, které má vlastní orgány, právní subjektivitu, způsobilost k právním úkonům, způsobilost k mezinárodně právnímu zastoupení a zvláště skutečné pravomoci vyplývající z omezení svrchovaných pravomocí nebo jejich přenosu ze států na Společenství, tyto státy omezily, byť jen v omezených oblastech, svá suverénní práva, a vytvořily tak soubor práva použitelného na své státní příslušníky i na sebe samotné.“<sup>37</sup>

Ze skutečnosti, že unijní právo vytváří svébytný právní řád lze dovodit, že na něj je možno *cum grano salis* aplikovat právní principy imanentní vnitrostátním právním řádům, a to zejména ty z nich, které vyjadřují pojem právního státu.<sup>38</sup> Principy či zásady právního státu nelze exaktně a úplně vypočíst a definovat.<sup>39</sup> V kontextu práva Evropské unie však poskytuje jisté vodítko článek 2 Smlouvy o EU, dle kterého je „Unie [...] založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem,

---

<sup>33</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 274.

<sup>34</sup> Srov. článek 2 Smlouvy o EU.

<sup>35</sup> K tomu srov. např. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08.

<sup>36</sup> Srov. např. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 80.

<sup>37</sup> Rozsudek ze dne 3. června 1964 ve věci 6/64, Costa proti E.N.E.L., cit. výše, bod 3; k tomu srov. též např. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC. Utrecht Law Review, 2005, č. 2, s. 83.

<sup>38</sup> Senden, L. Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 33; k pojmu „právní stát“ srov. např. Knapp, V. Teorie Práva, cit. výše, s. 25 a násl.; k pojmu „právní principy“ srov. např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 268 a násl.

<sup>39</sup> Knapp, V. Teorie Práva, cit. výše, s. 26.

*neprípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností mužů a žen.*“

Respekt k demokracii a právnímu státu patří k základním principům, na nichž je Evropská unie v souladu s článkem 2 Smlouvy o EU založena. Společně s dalšími hodnotami vyjmenovanými v tomto ustanovení, právy, svobodami a zásadami obsaženými v Listině základních práv Evropské unie (čl. 6. odst. 1 Smlouvy o EU) a Evropské úmluvě o ochraně lidských práva a základních svobod (čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU) patří principy právního státu k hodnotovému základu EU, „[...] který má stejný charakter použití jako základní či obecná ustanovení vnitrostátních ústav nebo vnitrostátních katalogů lidských práv. Tvoří maximy, které není možno při vytváření orgánů nebo provádění pravomocí včetně interpretace práva EU za žádných okolností překročit či změnit.“<sup>40</sup>

Podstatou právního státu je, že státní moc je vykonávána *sub lege* (na základě a v mezích zákona - princip legality či zákonnosti) a *per lege* (prostřednictvím zákona - princip právní jistoty a rovnosti před zákonem). Tyto podmínky legitimacy lze vztáhnout nejen na státy, ale i na mezinárodní organizace typu Evropské unie, které jsou nadány obdobou státní moci.<sup>41</sup> V případě EU je nutnost dodržování výše zmíněných principů právního státu o to důležitější, že je demokratičnost jejích institucí často zpochybňována s odkazem na omezenou participaci občanů na rozhodovacích procesech. Výkon prováděcích pravomocí Komise bývá v této souvislosti často uváděn jako příklad netransparentního rozhodování.<sup>42</sup> Dodržování základních principů právního státu, od nichž se odvíjí legitimita státní moci a jejichž podstatou je výkon státní moci *sub lege* a *per lege*, je přitom třeba vztáhnout na všechny oblasti, v nichž je státní moc vykonávána.

#### 1.3.1.1 Princip právní jistoty

Jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu je takové uspořádání, v němž může mít každý důvěru v právo. Odrazem existence této důvěry v právo je pak princip právní jistoty, jehož podstata „[...] spočívá v tom, že každý může spoléhat na to,

<sup>40</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 11.

<sup>41</sup> Srov. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 83.

<sup>42</sup> K tématu transparentnost komitologie srov. např. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 82 a násl.

*že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho právech, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit, a zároveň spoléhat na to, že ho stát postihne zákonem předvídanou, a žádnou jinou než předvídanou, sankcí za to, že porušil právní předpis, a konečně na to, že ho nepostihne sankcí, jestliže právní předpis neporušil.*“<sup>43</sup>

Soudní dvůr potvrdil, že Smlouvy na nichž je založena EU nepředstavují jen dohodu zakládající vzájemné povinnosti mezi smluvními státy,<sup>44</sup> ale „[...] nový právní řád, který upravuje pravomoci, práva a povinnosti stejně jako řízení, která jsou nezbytná proto, aby bylo možno konstatovat a sankcionovat každé případné porušení.“<sup>45</sup> Promítnutím tohoto principu v kontextu svébytného unijního právního řádu je zásada publikace, o níž je pojednáno dále, a rovněž i čl. 19 odst. 3 Smlouvy o EU, vymezující působnost Soudního dvora.<sup>46</sup>

#### 1.3.1.2 Princip zákonnosti

Jakýmsi rubem principu právní jistoty je princip zákonnosti, který je chápán jako povinnost každého, včetně státu, právo zachovávat.<sup>47</sup> Zásada panství zákona, či zásada legality (zákonnosti), je jedním ze základních principů demokratické struktury a fungování státní moci.<sup>48</sup> Opět i zde lze nalézt paralelu s unijním právním řádem. V této souvislosti je třeba odkázat na čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU, dle kterého jedná Unie podle zásady svěřených pravomocí pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Podle čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU pak každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány

---

<sup>43</sup> Knapp, V. Teorie Práva, cit. výše, s. 205.

<sup>44</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 5. února 1963 ve věci 26/62, Van Gend en Loos, Recueil [1963], s. 12: „Z cíle Smlouvy o EHS, kterým je vytvoření společného trhu, jehož fungování se přímo dotýká procesních subjektů Společenství, vyplývá, že tato smlouva je více než dohodou zakládající pouze vzájemné povinnosti mezi smluvními státy [...] Toto pojetí je potvrzeno preambulí Smlouvy, která se kromě vlád týká i národů, a konkrétněji zřízením orgánů institucionalizujících suverénní práva, jejichž výkon se dotýká jak členských států, tak jejich občanů.“; citováno v: Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 80.

<sup>45</sup> Rozsudek ze dne 13. listopadu 1964, spojené věci 90 a 91/63, Komise proti Lucembursku a Belgii, Recueil [1964], s. 1217, bod 1; citováno v: Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 80.

<sup>46</sup> Srov. Senden, L. Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 32.

<sup>47</sup> Knapp, V. Teorie Práva, cit. výše, s. 205.

<sup>48</sup> Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 216.

mezi sebou loajálně spolupracují. Rovněž požadavky na zákonnost administrativní a legislativní praxe tvoří v tomto kontextu součást obecných zásad práva EU.<sup>49</sup>

Okruh společenských vztahů do nichž státní moc ingeruje se neustále rozšiřuje (oblast sociální, ochrana životního prostředí apod.). V souvislosti s tím se rozšiřuje i oblast vztahů, na něž je nutno základní principy aplikovat. Příkladem může být Listina základních práv Evropské unie, která představuje posun k „sociálnímu“ pojetí konceptu právního státu.<sup>50</sup> Princip zákonnosti by v souladu s touto tezí měl být aplikován i na interinstitucionální dohody a právně nevynutitelné nástroje, pokud tyto vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám.

Jistým specifickým unijního právního řádu, posuzujeme-li jej v kontextu principu zákonnosti, je institut právního základu. S ohledem na skutečnost, že neexistuje obecné zmocňovací ustanovení pro přijímání právních aktů Unie, a dále, že toto zmocnění je třeba dovozovat z konkrétních ustanovení Smluv, získává dodržování principu zákonnosti v legislativní praxi orgánů Unie širší rozměr.

### I.3.2 Obecné zásady práva EU

Obecné zásady<sup>51</sup> se vyznačují tím, že ztělesňují zásadní právní principy Evropské unie a jejích členských států, což objasňuje jejich právní sílu jakožto primárního práva v rámci hierarchie norem unijního právního řádu.<sup>52</sup> Jsou explicitně zmíněny například v článku 5 Smlouvy o EU (zásada subsidiarity a proporcionality), čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU (ve vztahu k základním právům), článku 9 Smlouvy o EU (ve vztahu k demokratickým zásadám) a obecně v čl. 340 druhém pododstavci Smlouvy o fungování EU ve vztahu k mimosmluvní odpovědnosti: „*V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu*

---

<sup>49</sup> Srov. Senden, L. Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 34; k tomu též Bílá kniha s názvem „Evropská správa“, European governance - A white paper (KOM(2001) 428 v konečném znění) (Úř. věst. C 287, 12.10.2001, s. 1).

<sup>50</sup> Srov. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 84: „[...] The adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its insertion in the Constitutional Treaty for Europe, thereby intending to give it legally binding status, also reflects this shift to a more democratic and social conception of the rule of law.“

<sup>51</sup> Pojem není v doktríně a judikatuře používán jednotně, k tomu viz dále; v kontextu této práce je užíván pojem obecné zásady práva EU.

<sup>52</sup> K tomu blíže stanovisky generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 70.

*jejich funkce [...].*“ S ohledem na legislativní proces EU pak nelze opomenout odkaz na zásadu proporcionality v článku 296 Smlouvy o fungování EU,<sup>53</sup> kde je tato definována jako kritérium pro určení druhu aktu, nestanoví-li jej Smlouvy.

Výše uvedená ustanovení nicméně nestanoví podrobnosti týkající se aplikace těchto zásad. I Protokol (č.2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality obsahuje spíše procedurální ustanovení než výklad obou zásad. Obecné zásady jsou proto dovozovány z konstantní judikatury Soudního dvora.<sup>54</sup>

V judikatuře Soudního dvora zaujímají obecné zásady zvláštní postavení. Soudní dvůr opakovaně judikoval, že právní úkony orgánů Unie je nutno posuzovat podle obecných zásad.<sup>55</sup>

Lze souhlasit s názorem generální advokátky V. Trstenjak, vysloveným ve stanovisku ve věci C-101/08, že pojem „obecné právní zásady“ není jednoznačný.<sup>56</sup> Terminologie je v doktríně i v judikatuře nejednotná. Částečně se rozdíly týkají pouze volby slov, např. pokud Soudní dvůr a generální advokáti odkazují na „obecně uznané pravidlo“,<sup>57</sup> „obecně uznávanou právní zásadu“,<sup>58</sup> „základní právní zásady“,<sup>59</sup> „základní zásadu“,<sup>60</sup> „zásadu“,<sup>61</sup> „právní pravidlo“<sup>62</sup> nebo „obecnou zásadu rovnosti, náležející mezi základní zásady práva Společenství“<sup>63</sup>.

---

<sup>53</sup> Čl. 296 první pododstavec Smlouvy o fungování EU zní: „*Neuvádí-li Smlouvy druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.*“

<sup>54</sup> K tomu blíže *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 35.

<sup>55</sup> K tomu srov. rozsudek ze dne 12. listopadu 1969 ve věci 29/69, *Erich Stauder proti městu Ulm - Sozialamt*, Recueil [1969], s. 419, bod 7; k tomu srov. též rozsudek ze dne 13. prosince 1979 ve věci 44/79, *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz*, Recueil [1979], s. 3727, body 14 a násl..

<sup>56</sup> Srov. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 66.

<sup>57</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 16. července 1956 ve věci 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique proti Vysokému úřadu ESUO*, Recueil [1956], s. 199, 311 – „generally-accepted rule of law“.

<sup>58</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 21. června 1958 ve věci 13/57, *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie proti Vysokému úřadu ESUO*, Recueil [1958], s. 265, na s. 281 – „a principle generally accepted“.

<sup>59</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 22. března 1961, spojené věci 42/59 a 49/59, *S.N.U.P.A.T. proti Vysokému úřadu ESUO*, Recueil, s. 53, na s. 84 – „a basic principle of law“.

<sup>60</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1979 ve věci 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG proti Komisi Evropských společenství*, Recueil [1979], s. 461, bod 9 – „a fundamental principle“.

<sup>61</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 15. července 1960, spojené věci 43/59, 45/59 a 48/59, *Eva von Lachmüller, Bernard Peuvrier, Roger Ehrhardt proti Komisi Evropského hospodářského společenství*, Recueil [1960], s. 463, na s. 475 – „a principle“.

<sup>62</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1962 ve věci 14/61, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. proti Vysokému úřadu ESUO*, Recueil [1962], s. 485, na s. 272 – „a rule“.

<sup>63</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. října 1977, spojené věci 117/76 a 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co. and Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. proti Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt*

Jednotnost nicméně panuje v tom, že obecné zásady mají v judikatuře velký význam při vyplňování právních mezer a jako výkladová pomůcka. „*To vyplývá v neposlední řadě ze skutečnosti, že právní řád Společenství [Unie] je právním řádem, který se vyvíjí a který musí být z důvodu své otevřenosti pro integrační vývoj nutně mezerovitý a je nutno jej vykládat. Na základě tohoto poznatku Soudní dvůr zřejmě rovněž upustil od přesné klasifikace obecných právních zásad, aby si zachoval pružnost, kterou potřebuje k rozhodování o skutkových otázkách, vyvstávajících nezávisle na terminologických rozdílech.*“<sup>64</sup> Pojem obecných zásad tedy vykazuje charakteristické rysy, které dokládají „[...] zvláštní povahu komunitárního [unijního] ústavního systému.“<sup>65</sup> Obecné zásady jsou „přijímány“ selektivně, přičemž účelem tohoto výběru je zabránit tomu, aby byla dotčena celistvost unijního právního řádu.<sup>66</sup>

Tato specifická role obecných zásad vyplývá z okolnosti, že právní řád EU je, jak ve výše uvedené citaci uvádí *V. Trstenjak*, novým a mladým právním řádem, který vyžaduje další rozvíjení. Kromě toho jsou Smlouvy svým obsahem rámcovými smlouvami s četnými obecně formulovanými ustanoveními a neurčitými právními pojmy, které poskytují Soudnímu dvoru širokou pravomoc k rozvíjení práva. Obecné zásady rovněž hrají klíčovou roli při výkladu sekundárního práva.<sup>67</sup>

Správní orgány využívají v rámci výkladu práva EU obecných zásad, zejména pak při nejasnostech v právu, které je nutno vykládat, nebo v případě mezer v právní úpravě.<sup>68</sup> Soudní dvůr rovněž konstatoval, že se obecné zásady vztahují na všechny orgány, jež provádějí právo EU.<sup>69</sup>

Podle definice zastávané doktrínou patří k obecným zásadám taková základní ustanovení nepsaného primárního práva Unie, která jsou vlastní právnímu řádu Unie

---

AG proti Hauptzollamt Itzehoe, Recueil [1977], s. 1753, bod 7 - „a general principle of equality which is one of the fundamental principles of Community law“.

<sup>64</sup> Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 68.

<sup>65</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 374.

<sup>66</sup> Tamtéž, s. 375.

<sup>67</sup> Srov. *Tridimas, T.* The General Principles of EU Law. 2 vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 17 a násl a s. 29 a násl; citováno v: stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 68.

<sup>68</sup> Srov. *Lenerts, K., Van Nuffel, P., Bray, R.* Constitutional Law of the European Union. 2. vyd. London: Thomson/Sweet & Maxwell, 2005, bod 17-066, s. 711; citováno v: stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 68.

<sup>69</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1979 ve věci 230/78, *Eridania*, Recueil [1979], s. 2749, bod 31; rozsudek ze dne 1. dubna 1993, spojené věci C-31/91 až C-44/91, *SpA Alois Lageder a další* proti *Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Recueil [1993], s. I-1761, bod 33.

nebo jsou společná právním řádům členských států.<sup>70</sup> Lze v podstatě rozlišovat mezi obecnými zásadami práva EU v užším smyslu, tj. těmi, které se vyvinuly výlučně z ducha a systému Smluv a které se vztahují ke specifickým problémům práva Unie, a takovými obecnými zásadami, které jsou společné právním řádům a ústavním pořádkům členských států. První skupinu obecných zásad lze odvodit přímo z primárního práva EU, u druhé skupiny provádí Soudní dvůr za účelem jejich zjištění kritické právní srovnání, u něhož však neplatí metoda nejmenšího společného jmenovatele. Nepovažuje se rovněž za nezbytné, aby se takto vytvořené obecné zásady vyskytovaly ve své konkrétní podobě vždy současně ve všech srovnávaných právních řádech.<sup>71</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, v dalším výkladu je věnována pozornost především těm zásadám, které mají úzký vztah k normotvorné pravomoci Komise.

#### 1.3.2.1 Zásada institucionální rovnováhy

Normativní definování pravomocí orgánů veřejné moci v parlamentních demokraciích se opírá o tři základní funkce státu: zákonodárnou, výkonnou a soudní.<sup>72</sup> Tyto funkce vyplývají z principu dělby moci jako předpokladu a záruky demokracie a právního státu, na něž se odvolávají i Smlouvy.<sup>73</sup> Teorie dělby moci spočívá na dvou navzájem nerozlučně spjatých zásadách. První z nich představuje oddělitelnost, samostatnost a nezávislost mocí, druhou je zásada rovnováhy mocí a vzájemných brzd.<sup>74</sup> Pro vývoj evropského konstitucionalismu je charakteristické oslabování jednoho z podstatných prvků dělby moci, totiž nezávislosti orgánu výkonné moci na zákonodárném orgánu, neboť podle parlamentního principu je nabytí či trvání výkonné moci závislé na votu důvěry zákonodárského sboru.<sup>75</sup> Tento „parlamentarismus“, založený na odpovědnosti vlády vůči parlamentu, se stal principem příznačným pro ústavní uspořádání vztahů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou v demokratických státech kontinentální Evropy a ovlivnil také institucionální strukturu

<sup>70</sup> K tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 374 a násl.

<sup>71</sup> Srov. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 69.

<sup>72</sup> *Schütze, R.* Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's regime for legislative and executive law-making. EIPA Working Paper 2005/W/01, s. 5.

<sup>73</sup> Srov. článek 2 a článek 6 Smlouvy o EU.

<sup>74</sup> Srov. *Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.* Teorie Práva, cit. výše, s. 212.

<sup>75</sup> Tamtéž, s. 216.



nově vznikajících Evropských společenství, a posléze i Evropské unie.<sup>76</sup> Cíle a charakter evropského integračního procesu rovněž do značné míry ovlivňují a předurčují podobu institucionálního systému, ale i právního řádu Evropské unie.

Tradice a principy evropské parlamentní demokracie se staly základem pro vytváření institucionální struktury EU, byly však doplněny o další prvky, zejména supranacionalitu<sup>77</sup> a principy mezinárodního smluvního práva. Institucionální systém Evropské unie se proto vyznačuje originalitou, kterou charakterizuje jeho odlišnost od struktury mezinárodních organizací i národních států, přičemž si ale zachovává prvky obou. Každý orgán v institucionální struktuře Evropské unie funguje na základě odlišných pravidel a procedur stanovených pro danou oblast Smlouvami. Celý institucionální systém se dále vyznačuje oddělením orgánu od pravomoci, tedy žádný orgán nemá výlučnou pravomoc a žádná pravomoc není vykonávána jediným orgánem. Evropská unie má také silný evoluční rozměr vyplývající nejen z formálních změn Smluv na nichž je založena, ale i z významné role institucionální praxe.<sup>78</sup>

Specifikum integračních procesů v Evropské unii spočívá v tom, že zatímco pro evropský konstitucionalismus, jak bylo uvedeno výše, je v obecné rovině příznačné oslabování nezávislosti moci výkonné na moci zákonodárné, pro institucionální uspořádání Evropské unie je charakteristické prolínání všech tří mocí - zákonodárné, výkonné a soudní, což souvisí s komplexností a složitostí institucionálního systému EU. „Kromě toho, že každá instituce vykonává své vlastní pravomoci, se [...] komunitární [unijní] ústavní řád při výkonu klasických funkcí legislativní, výkonné, rozpočtové a udržování mezinárodních vztahů opírá o zásadu vyvážené spolupráce mezi jednotlivými orgány. Složitost tohoto ústavního uspořádání vyplývá z toho, že vedle sebe působí navzájem odlišné, ba dokonce antagonistické filozofie. Zprvce proti sobě stojí

---

<sup>76</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 138/79, SA Roquette Frères proti Radě Evropské unie, Recueil [1980], s. 3333, bod 33: „Konzultace stanovená čl. 43 odst. 2 třetím pododstavcem, podobně jako další paralelní ustanovení Smlouvy, představuje prostředek, který Parlamentu umožňuje účinně se podílet na legislativním procesu Společenství. [...] Na úrovni Společenství odráží, byť v omezeném rozsahu, základní demokratickou zásadu, podle které se lid účastní výkonu moci prostřednictvím voleného zastupitelského sboru. Náležitá konzultace Parlamentu v případech vymezených Smlouvou je tak podstatnou formální náležitostí, jejíž nedodržení způsobuje neplatnost dotyčného aktu.“

<sup>77</sup> K tomu srov. např. Bignami, F. The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States. Academy of European Law online (Joint partnership of the Jean Monnet Center at NYU School of Law and of the Academy of European Law at the European University Institute).

<sup>78</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 182 a 183.

„supranacionální“ vize, která upřednostňuje normativní činnost orgánu ztělesňujícího integrační legitimitu, jež se prosadila v institucionálním uspořádání ESUO<sup>79</sup>, a vize mezivládní, která dává převážnou část pravomoci při tvorbě a přijímání norem mezivládnímu orgánu, jenž jen nositelem národních zájmů [...]”<sup>80</sup> Legislativní a výkonné funkce nejsou s ohledem na institucionální paměť<sup>81</sup> evropského integračního procesu formálně rozlišovány a jsou vykonávány společně v rámci „institucionálního trojúhelníku“<sup>82</sup> tvořeného Komisí, Radou a Parlamentem. Toto pojetí institucionálního uspořádání Evropské unie nicméně není všeobecně přijímáno. L. Senden uvádí, že se nejedná o „trojúhelník“, ale o „čtyřúhelník“ s tím, že tři moci (zákonodárná, výkonná a soudní) jsou rozděleny mezi čtyři instituce, kterými jsou: Parlament, Rada (reprezentující zájmy členských států), Komise a Soudní dvůr.<sup>83</sup> Z tohoto důvodu není možno hovořit o dělbě moci mezi orgány Unie, ale o sdílení moci.

V institucionální praxi Evropské unie se tedy pravomoci, spadající v kontextu vnitrostátních ústavních systémů do oblasti moci zákonodárné, výkonné a soudní, vzájemně prolínají. V této souvislosti se tedy spíše než o dělbu moci jedná o konkurenci souborů pravomocí jednotlivých institucí, které jsou jim přiznány Smlouvami.

Toto „prolínání moci“ lze dokumentovat i na příkladu některých pravomocí svěřených Komisi Smlouvami. Konkrétně se v tomto ohledu jedná o pravomoc normotvorné iniciativy dle čl. 17 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, která je prakticky výlučně svěřena do rukou Komise, a s níž souvisí i právo disponovat s návrhem právního aktu, zejména pak právo na jeho stažení z projednávání v případě, že není možné dosáhnout dohody na jeho schválení. I vnitrostátní ústavní předpisy svěřují moci výkonné právo zákonodárné iniciativy, nikoli však výlučně. Právě omezená pravomoc unijního zákonodárce (po přijetí Lisabonské smlouvy se jedná v případě legislativních aktů o Radu a Parlament) předkládat návrhy závazných právních aktů EU patří ke skutečnostem, které odlišují legislativní proces EU od vnitrostátního a činí z Komise klíčového hráče při přijímání právních aktů Unie.<sup>84</sup> Lisabonská smlouva sice přinesla

---

<sup>79</sup> Evropské společenství uhlí a oceli.

<sup>80</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 273.

<sup>81</sup> V této souvislosti bývá užíván pojem „prvotní institucionální paměť“; srov. např. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 273.

<sup>82</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 274.

<sup>83</sup> Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 85.

<sup>84</sup> Srov. např. Guéguen, D. Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 20 a 67; k tomu srov. též Allerkamp, D. K. Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies Are

v tomto směru určité změny, ty však zásadním způsobem pravomoc normotvorné iniciativy Komise neomezily.<sup>85</sup> Prolínání mocí, tentokrát ve vztahu k moci soudní, je možno dokumentovat na právu a současně povinnosti Komise dohlížet, pod kontrolou Soudního dvora, na uplatňování práva Unie.<sup>86</sup>

Důsledkem prolínání mocí je i absence jasné hranice mezi pravomocemi k přijímání základních aktů a prováděcími pravomocemi. Příčiny tohoto stavu, jež se negativně odráží nejen v doktrinálním vymezení prováděcích pravomocí, ale i v legislativní praxi, proto nelze hledat pouze ve způsobu, jakým jsou prováděcí pravomoci vykonávány,<sup>87</sup> ale v samotné konstrukci konceptu institucionální rovnováhy. To je také jedním z důvodů, proč obtíže spojené s delegací pravomoci k přijímání závazných právních aktů provází ústavní systém EU od jeho vzniku. Jedná se tedy o institucionální problém strukturální povahy, který nelze *de lege ferenda* odstranit pouhou novelizací pravidel pro přijímání prováděcích opatření na úrovni základních aktů, ale jež vyžaduje přijetí zásadní novely primárního práva, která by podstatným způsobem modifikovala vymezení pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů EU.

Jak bylo uvedeno výše, teorie dělby moci spočívá na dvou navzájem nerozlučně spjatých zásadách. První představuje oddělitelnost, samostatnost a nezávislost mocí, druhou pak zásada rovnováhy mocí a vzájemných brzd. V kontextu institucionálního uspořádání Evropské unie jsou uvedené zásady naplňovány jen v omezené míře. Předpokladem zachování stability institucionálního uspořádání je proto Soudním dvorem formulovaný koncept institucionální rovnováhy, přičemž „[z]achovávání institucionální rovnováhy předpokládá, že každý orgán vykonává své pravomoci se zřetelem na pravomoci ostatních institucí. Vyžaduje rovněž, aby každé případné porušení tohoto pravidla mohlo být sankcionováno.“<sup>88</sup> Jak vyplývá z judikatury

---

Undermining the Commission's Prerogative. ECPR SG EU – Porto, Portugal, June 24-26, 2010, s. 2 a násl; Schröder, V. Just in Time? European Commission Legislative Initiatives and the EU Council Presidency. Paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin, September 2010, s. 1.

<sup>85</sup> K tomu blíže Kapitola III.

<sup>86</sup> Srov. čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU; k tomu srov. Craig, P., De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, cit. výše, s. 62.

<sup>87</sup> K tomu srov. odlišné stanovisko: Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 14 a 15.

<sup>88</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 1990 ve věci C-70/88, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-2041, bod 22; k tomu srov. též stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 6. září 2012 ve věci C-73/11 P, bod 92.

Soudního dvora, tento koncept, označovaný také jako „zásada rovnováhy institucí“, je obecnou zásadou práva EU.<sup>89</sup>

Klíčovým prvkem institucionální rovnováhy jsou pravomoci svěřené Smlouvami orgánům Unie. „*Smlouvy totiž zavedly systém rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány Společenství [Unie], který každému orgánu přiděluje jeho vlastní roli v institucionální struktuře Společenství [Unie] a při plnění úkolů svěřených Společenství [Unii].*“<sup>90</sup> V této souvislosti lze odkázat například i na rozsudek ve věci C-21/94 Parlament proti Radě, v němž Soudní dvůr v řízení, ve kterém se Parlament žalobou podle článku 173 Smlouvy o ES domáhal zrušení směrnice Rady 93/89/EHS ze dne 25. října 1993 o zdaňování určitých vozidel určených k přepravě zboží členskými státy a o výběru mýtného a poplatků za užívání určitých pozemních komunikací,<sup>91</sup> judikoval: „*Řádná konzultace s Parlamentem v případech stanovených Smlouvou totiž představuje jeden z prostředků, díky nimž se Parlament může účinně podílet na legislativním procesu Společenství [...]; připuštění argumentu Rady*<sup>92</sup> *by vedlo k vážnému ohrožení této účasti, jež je zásadní pro zachování rovnováhy mezi orgány, kterou se Smlouva snaží zajistit, a znamenalo by ignorování vlivu, jaký může mít řádná konzultace s Parlamentem na přijetí dotyčného aktu [...].*“<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. května 2005 ve věci C-301/02 P, Carmine Salvatore Tralli proti Evropské centrální bance, Sbirka soudních rozhodnutí [2005], s. I-4071, bod 46; zde je však třeba podotknout, že označování zásady není v judikatuře Soudního dvora jednotné - například v rozsudku Soudního dvora ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2008], s. I-3189, bod 57 je v tomto kontextu použit pojem „zásada rovnováhy mezi orgány Společenství“.

<sup>90</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 1990 ve věci C-70/88, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-2041, bod 21; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2011 ve věci C-539/09, Evropská komise proti Spolkové republice Německo, Recueil [2011], dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 56.

<sup>91</sup> Úř. věst. L 279, 12.11.1993, s. 32.

<sup>92</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 1995 ve věci C-21/94, Evropský parlament proti Radě Evropské Unie, Recueil [1995], s. I-1827, bod 24: „*Rada se nicméně domnívá, že i kdyby se konečné znění textu jako celek podstatně lišilo od textu, který již byl s Parlamentem konzultován, nebyla by povinná jej s tímto orgánem znovu konzultovat, jestliže by byla dostatečně dobře seznámena s názorem Parlamentu na hlavní sporné body, jako tomu bylo i v tomto případě.*“

<sup>93</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 1995 ve věci C-21/94, Evropský parlament proti Radě Evropské Unie, cit. výše, bod 24; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 2. března 1994 ve věci C-316/91, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1994], s. I-625, bod 17; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 138/79, SA Roquette Frères proti Radě Evropské unie, Recueil [1980], s. 3333, bod 33; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 139/79, Maizena GmbH proti Radě Evropských společenství (Isoglucose), Recueil [1980], s. 3393, bod 34.

Zásada institucionální rovnováhy v praxi znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních.<sup>94</sup> Soudní dvůr bdí nad dodržováním práva při jeho výkladu a používání a musí mít proto možnost zabezpečit zachování institucionální rovnováhy a následně soudní kontroly respektování pravomocí orgánů Unie.<sup>95</sup>

### 1.3.2.2 Zásada loajální spolupráce

Zásadu loajální spolupráce je třeba aplikovat na vztahy mezi členskými státy a orgány Unie, členskými státy a jejich vlastními institucemi, jakož i na vztahy mezi orgány Unie *inter se*.<sup>96</sup> Zásadu loajální spolupráce ve vztahu mezi členskými státy zakotvila již Smlouva o EHS, konkrétně pak její článek 5,<sup>97</sup> a byla následně potvrzena i judikaturou Soudního dvora.<sup>98</sup>

V důsledku prolínání mocí je pro fungování institucionálního systému Evropské unie nezbytná spolupráce mezi jejími orgány. Odrazem zásady loajální spolupráce je čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU, z něhož pro orgány Unie vyplývá povinnost mezi sebou loajálně spolupracovat. Tento princip, jež potvrdil i Soudní dvůr,<sup>99</sup> je nutno vykládat v kontextu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

---

<sup>94</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, Parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2008], s. I-3189, bod 57.

<sup>95</sup> Srov. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30 června 2009 ve věci C-101/08, bod 106; k tomu srov. též. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 1990 ve věci C-70/88, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-2041, bod 23.

<sup>96</sup> Srov. *Senden, L.* Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 86; k tomu srov. též. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. února 1983 ve věci 230/81, Lucemburské velkovévodství proti Evropskému parlamentu („Sídlo a pracoviště Parlamentu“), Recueil 1983, s. 255, bod 37: „*V každém případě je namístě zdůraznit, že když vlády členských států přijímají zatímní rozhodnutí, měly by podle zásady ukládající členským státům a orgánům Společenství vzájemnou povinnost loajální spolupráce, která vyplývá zejména z článku 5 Smlouvy o EHS, respektovat pravomoc Parlamentu upravit svou vnitřní organizaci. Musí zajistit, aby takováto rozhodnutí nenarušovala řádné fungování Parlamentu.*“

<sup>97</sup> Článek 5 Smlouvy o EHS: „Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. [...] Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“

<sup>98</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1981 ve věci 804/79, Komise Evropských společenství proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, Recueil [1981], s. 1045, body 32 a 37.

<sup>99</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. března 1995 ve věci C-65/93, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. 643, bod 23: „*However, the Court has held that interinstitutional dialogue, on which the consultation procedure in particular is based, is subject to the same mutual duties of sincere cooperation as those which govern relations between Member States and the Community institutions*“; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci 204/86, Řecká republika proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5323, bod 16: „*Proces schvalování rozpočtu v souladu s finančními ustanoveními Smlouvy totiž probíhá hlavně na základě dialogu mezi příslušnými orgány. V rámci tohoto dialogu vystupují do popředí tytéž vzájemné povinnosti z korektní*

Praktickým odrazem zásady loajální spolupráce je uzavírání interinstitucionálních dohod, mezi Komisí a dalšími orgány EU, k upřesnění ustanovení unijního práva, jež se neztřídka týkají postupu při přijímání závazných právních aktů Unie. V souladu s článkem 295 Smlouvy o fungování EU mohou mít tyto dohody závaznou povahu.

### 1.3.2.3 Zásada svěřených pravomocí a koncept právního základu

Zásada svěřených pravomocí patří mezi základní principy ovládající rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členské státy a vytváří tak klíčový prvek institucionální rovnováhy. Současně je velmi důležitá i z hlediska vymezení limitů delegace pravomoci k přijímání prováděcích opatření.<sup>100</sup> Tuto zásadu je možno vnímat ve dvou rovinách. V souladu s čl. 5 odst. 1 Smlouvy o EU se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěřených pravomocí. V souladu s čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU jedná každý orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s podmínkami, postupy a cíli v nich stanovenými.<sup>101</sup> To znamená, že pravomoci Unie existují pouze tehdy, pokud výslovně nebo mlčky vyplývají ze Smluv. Pravomoci států zůstávají jinými slovy pravidlem a unijní pravomoci představují výjimku, což je ostatně obvyklé i v případě pravomocí mezinárodních organizací nebo federace ve federativním státě.<sup>102</sup> Legislativní postupy stanovené Smlouvami určují rozsah, v němž se každý z orgánů podílí na přijímání rozhodnutí, a tím určují rovnováhu mezi těmito orgány.<sup>103</sup> Případ, kdy určitý orgán modifikuje rozhodovací proces, představuje ohrožení zásady institucionální rovnováhy.<sup>104</sup> Ze zásady institucionální rovnováhy současně vyplývá, že každý z orgánů Unie vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních a zakazuje

---

*spolupráce, jimiž se podle nálezu Soudního dvora řídí vztahy mezi členskými státy a orgány Společenství.*“

<sup>100</sup> Srov. Tlamecha, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 116.

<sup>101</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 2007 ve věci C-403/05, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2007], s. I-9045, bod 49 a citovaná judikatura; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2008], s. I-3189, bod 44.

<sup>102</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 134.

<sup>103</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 31.

<sup>104</sup> K tomu srov. např. rozsudek ze dne 13. června 1958 ve věci 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil [1957-58], s. 9, s. 133; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 9; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 1980 ve věci 138/79, SA Roquette Frères proti Radě Evropských společenství, Recueil [1980], s. 3333, bod 33.

každému z nich odebrat ostatním orgánům výsady, které jim svěřily samotné Smlouvy.<sup>105</sup>

S institutem svěřených pravomocí souvisí i otázka možného zneužití těchto pravomocí. Hovoříme-li o této otázce z pohledu normotvorby, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že „[...] zneužití pravomocí představuje přijetí aktu orgánem Společenství [Unie] za výlučným nebo alespoň rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů než uvedených, nebo obejít zvláštní postup stanovený ve Smlouvě pro případ vzniku okolností daného případu.“<sup>106</sup> Otázka zneužití pravomoci je přitom úzce provázána se zásadami subsidiarity a proporcionality, o nichž je pojednáno níže.

Z hlediska tvorby právních aktů Unie je odrazem zásady svěřených pravomocí volba právního základu pro každý přijímaný právní akt. Právní základ přitom v kontextu unijního právního řádu představuje ustanovení práva EU, na jehož základě je příslušný právní akt přijímán. Jak uvádí generální advokát P. Maduro ve stanovisku ve věci C-133/06: „[d]ůvodem, proč Soudní dvůr připisuje takovou váhu volbě právního základu, je ostatně to, že tato volba právního základu má vliv na rovnováhu mezi orgány Společenství. Právním základem se totiž řídí příslušný rozhodovací postup. Závisí na něm zejména určení příslušného orgánu Společenství, pravidla hlasování v Radě při přijímání určitého právního aktu i rozsah účasti Parlamentu na jeho přijímání.“<sup>107</sup>

Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, volba právního základu proto nesmí záviset na diskreční pravomoci určitého orgánu, nýbrž musí vycházet z objektivních prvků, jež mohou být podrobeny soudní kontrole, jakou jsou cíl a obsah

---

<sup>105</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 1990 ve věci C-70/88, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-2041, bod 22; rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 1986 ve věci 149/85, Roger Wybot proti Edgar Faure a další, Recueil [1986], s. 2391, bod 23.

<sup>106</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1996 ve věci C-84/94, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-5755, bod 69, citováno v: Judikatura Evropského soudního dvora, 3. ročník, číslo 5/2006, 31.10.2006, s. 383; k tomu srov. též. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995 ve věci C-156/93, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-2019, bod 31; rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 1991 ve věci C-248/89 Cargill BV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-2987, bod 26.

<sup>107</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 32.

právního aktu.<sup>108</sup> Vhodný právní základ musí být rovněž uveden v preambuli příslušného právního aktu.<sup>109</sup>

Právní základ se přitom musí opírat o ustanovení práva EU platné v okamžiku, kdy je právní akt přijímán. Bylo by v rozporu s principem právní jistoty, pokud by byl právní základ určen s odkazem na vývoj institucionální praxe nebo ustanovení Smluv, které ještě nevstoupilo v platnost.<sup>110</sup>

Povinnost stanovit právní základ u každého právního aktu Unie umožňuje určit, zda je naplňována zásada institucionální rovnováhy. Volba právního základu přitom podléhá kontrole ze strany Soudního dvora.<sup>111</sup> Správná volba právního základu je tedy

---

<sup>108</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987 ve věci 45/86, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1987], s. 1493, bod 11; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve věci C-300/89, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-2867, bod 10; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. května 1997 ve věci C-233/94, Spolková republika Německo proti Evropskému Parlamentu a Radě Evropské unie, Recueil [1997], s. I-2405, bod 12; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 1998 ve věci C-22/96, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1998], s. I-3231, bod 23; rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 1996 ve věci C-271/94, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-1689, bod 14; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1999 ve věci C-42/97, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1999], s. I-869, bod 36; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2000 ve věci C-269/97, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2257, bod. 43; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2002 ve věci C-336/00, Republik Österreich proti Martinu Huberovi, Recueil [2002], s. I-7699, bod 30; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. dubna 2005 ve věci C-110/03, Belgické království proti Evropské komisi, Recueil [2005], s. I-2801, bod 78: „[...] podle ustálené judikatury musí být v rámci systému pravomocí Společenství volba právního základu aktu založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly“; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2005 ve věci C-176/03, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [2005], s. I-7879, bod 45; rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-94/03, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [2006], s. I-1, bod 34; k tomu srov. též Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 332: „[...] podle ustálené judikatury Soudního dvora se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu.“

<sup>109</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1993 ve věci C-325/91, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1993], s. I-3283, bod 30.

<sup>110</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2000 ve věci C-269/97, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2257, bod 45: „Furthermore, Community measures must be adopted in accordance with the Treaty rules in force at the time of their adoption. It would be contrary to the principle of legal certainty if, in determining the legal basis of such a measure, account were to be taken of an alleged development in relations between institutions which does not yet find confirmation in any provisions of the Treaties currently in force or in the provisions of a treaty which has not yet entered into force.“

<sup>111</sup> Srov. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 86; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2000 ve věci C-269/97, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2257, bod. 43; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve věci C-300/89, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1991], s. 2867, bod 10; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1999 ve věci C-42/97, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1999], s. I-869, bod 36; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2005 ve věci C-176/03, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [2005], s. I-7879, bod 45.



předpokladem a nutnou podmínkou legality právních aktů Unie. Neexistující právní základ přitom nemůže být nahrazen jiným zdůvodněním.<sup>112</sup>

Pokud příslušné ustanovení Smlouvy, na něž je odkazováno jako na právní základ, obsahuje současně i odkaz na proceduru, která má být při přijímání aktu použita, případně na druh aktu, je předpokladem legality právního aktu splnění všech těchto podmínek. Tyto však ale nemohou být odděleny od právního základu v konkrétním ustanovení Smlouvy. V tomto kontextu lze odkázat na rozsudek ve věci C-316/91 Parlament proti Radě, týkající se řízení ve věci žaloby Parlamentu na neplatnost finančního nařízení Rady 91/491/EHS ze dne 29. července 1991 o spolupráci při financování rozvoje v rámci čtvrté úmluvy AKT-EHS,<sup>113</sup> v němž Soudní dvůr judikoval: „*Argument Rady, že k porušení výsad Parlamentu nedošlo z toho důvodu, že byl ve skutečnosti konzultován, nelze přijmout. [...] Právo být konzultován na základě ustanovení Smlouvy představuje výsadu Parlamentu. Přijetí aktu na právním základě, který takovou konzultaci nestanoví, může tuto výsadu porušit, i když k nepovinné konzultaci došlo.*“<sup>114</sup>

Dvojitý právní základ je v zásadě připuštěn pouze v případě, že je pravomoc orgánu dána zároveň dvěma ustanoveními Smluv, popřípadě, může-li být založena na základě článku 352 Smlouvy o fungování EU.<sup>115</sup>

Převážná část normotvorné pravomoci Komise je realizována prostřednictvím přijímání prováděcích opatření, jež mají často podobu závazných právních aktů EU. Pokud hovoříme o právním základu těchto aktů, je třeba rozlišovat mezi zmocňovacím

---

<sup>112</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 2000 ve věci C-269/97, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2257, bod 44: „*In this connection, the fact that an institution wishes to participate more fully in the adoption of a given measure, the work carried out in other respects in the sphere of action covered by the measure and the context in which the measure was adopted are irrelevant.*“; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987 ve věci 45/86, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1987], s. 1493, bod 11: „*It must be observed that in the context of the organization of the powers of the Community the choice of the legal basis for a measure may not depend simply on an institutions' conviction as to the objective pursued but must be based on objective factors which are amenable to judicial review.*“

<sup>113</sup> Úř. věst. L 266, 21.9.1991, s. 1.

<sup>114</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. března 1994 ve věci C-316/91, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1994], s. I-625, body 15 a 16.

<sup>115</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 332; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci 165/87, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5545; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 1989 ve věci 56/88, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství, Recueil [1989], s. 1615.

ustanovením ve Smlouvách opravňujícím k delegaci pravomoci k jejich přijímání, právním základem pro vydání daného aktu v přenesené pravomoci nebo prováděcího aktu, a dále konkrétními pravidly pro vydání závazného právního aktu, jež jsou obvykle definována formou odkazu na příslušný postup pro přijímání konkrétního prováděcího opatření.<sup>116</sup> V kontextu platné právní úpravy obsažené ve Smlouvách po změnách, které přinesla Lisabonská smlouva, je zmocňovacím ustanovením k delegaci pravomoci zpravidla článek 290 nebo článek 291 Smlouvy o fungování EU, právní základ pro vydání konkrétního prováděcího opatření je pak obsažen v příslušném základním aktu a konkrétní pravidla pro přijímání aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů jsou pak obsažena v základním aktu, jde-li o akt v přenesené pravomoci, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí<sup>117</sup> nebo rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi,<sup>118</sup> pokud jde o přijímání prováděcích aktů. V případě aktů v přenesené pravomoci je při posuzování pravidel pro jejich přijímání nutno vycházet i z právně nevynutitelných nástrojů. V této souvislosti je pak třeba odkázat na dokument s názvem „Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci“<sup>119</sup> a sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“<sup>120</sup>.

Pokud vycházíme z definice normotvorné pravomoci Komise v širším smyslu, kdy je tato pojímána jako jakákoli Komisi právem EU přiznaná pravomoc ovlivňující tvorbu, výklad, provádění a aplikaci práva EU, je současně třeba si položit otázku, zda je možno hovořit o právním základu i ve vztahu k nezávazným právním aktům (doporučení a stanoviska dle pátého pododstavce čl. 288 Smlouvy o fungování EU) a právně nevynutitelným nástrojům (např. sdělení, zprávy, pokyny apod.). Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr přiznává těmto nezávazným právním aktům a právně

---

<sup>116</sup> K tomu srov. např. *Schäfer, G., F., Haibach, G., Türk, A.* Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees. In: *Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy*, cit. výše, s. 47.

<sup>117</sup> Úř. věst. L 55, 28.02.2011, s. 13.

<sup>118</sup> Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23; zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 01 Svazek 03 s. 124.

<sup>119</sup> Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci, 8753/1/11, REV 1 (OR.en), Brusel, 14. dubna 2011.

<sup>120</sup> KOM (2009) 673 v konečném znění.

nevynutitelným nástrojům v některých případech právní účinky<sup>121</sup> a současně, že se zmocnění k jejich vydávání opírá o konkrétní ustanovení Smluv,<sup>122</sup> lze dojít k závěru, že i v tomto případě je třeba hovořit o právním základu. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadou svěřených pravomocí, protože žádný orgán nemůže jednat mimo působnost svěřenou mu Smlouvami.<sup>123</sup>

I v případě nezávazných právních aktů a právně nevynutitelných nástrojů tedy můžeme hovořit o právním základu. Tímto právním základem je ve vztahu k právně nevynutitelným nástrojům čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že tyto akty a nástroje, pokud nevyvolávají právní účinky, nepodléhají přezkumu legality ze strany Soudního dvora.<sup>124</sup>

S normotvornou pravomocí Komise je provázána i otázka legality odvozených právních základů, úzce související s přípustností delegace pravomocí k přijímání závazných právních aktů v institucionálním systému Evropské unie.<sup>125</sup> O této problematice je pojednáno podrobněji v Kapitole III.

#### 1.3.2.4 Zásada nezaměnitelnosti normativních nástrojů

Smlouvy neobsahují obecné kompetenční ustanovení, které by stanovilo pravidla volby druhu právního aktu. Obecný princip pro volbu druhu právního aktu obsahuje čl. 296 první pododstavec Smlouvy o fungování EU, dle kterého platí, že pokud Smlouvy neuvádějí druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.

S ohledem na výše zmíněnou absenci obecného kompetenčního ustanovení je třeba pravidla pro volbu druhu právního aktu dovozovat z jednotlivých hmotněprávních ustanovení Smluv, přičemž určení těchto pravidel odráží rozdělení pravomocí mezi jednotlivými orgány EU.

Orgány EU nemohou zvolit druh právního aktu libovolně, ale jsou vázány výše uvedenými pravidly. Doktrína v této souvislosti hovoří o zásadě „nezaměnitelnosti

---

<sup>121</sup> K tomu blíže Kapitola IV.

<sup>122</sup> K tomu srov. např. čl. 207 odst. 3 druhý pododstavec Smlouvy o fungování EU („Komise podává doporučení Radě, [...]“).

<sup>123</sup> Srov. čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU.

<sup>124</sup> Srov. čl. 263 odst. 1 Smlouvy o fungování EU; k tomu blíže Kapitola IV.

<sup>125</sup> K tomu srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, body 23 až 36.

normativních nástrojů“.<sup>126</sup> Pokud však Smlouva opomíjí upřesnit druh právního aktu, jsou orgány oprávněny zvolit vhodný nástroj regulace.<sup>127</sup>

Výše uvedené platí ve vztahu k základním aktům. Pokud se týká aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, články 290 a 291 Smlouvy o fungování EU, stejně jako nařízení č. 182/2011, neupravují volbu druhu právního aktu. Komise je tedy při přípravě návrhů těchto prováděcích opatření vázána pouze obecným pravidlem uvedeným v čl. 296 prvním pododstavci Smlouvy o fungování EU.

V souvislosti s volbou druhu právního aktu vzniká otázka, zda v situaci, kdy má orgán Unie volnost volby druhu právního aktu, je touto volbou vázán i v případě aktů, které příslušný právní akt novelizují. V tomto směru neobsahují Smlouvy žádná upřesňující pravidla. Jednoznačnou odpověď nelze dovodit ani z doktríny nebo judikatury Soudního dvora. V praxi není neobvyklé, že se druh novelizovaného aktu liší od druhu novelizujícího aktu.<sup>128</sup> Přestože tato praxe není ve zřejmém rozporu s ustanoveními Smluv, vyvolává otázky s ohledem na soulad s obecnými zásadami práva EU, zejména pak zásadou otevřené a řádné správy, o které je pojednáno níže.

#### 1.3.2.5 Zásada otevřené a řádné správy

Tato zásada, která je doktrínou označována i jako zásada transparentnosti,<sup>129</sup> je z hlediska platné právní úpravy zakotvena v čl. 15 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „*S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji.*“ V širším kontextu, jako součást práva na řádnou správu, je pak upravena též v člancích 41 a 42 Listiny základních práv Evropské unie.

Počátky formulování této zásady spadají do 90. let, kdy začala být stále častěji kritizována neprůhlednost a složitost komunitárního práva jako určitý symbol demokratického deficitu evropského integračního procesu. V deklaraci s názvem

---

<sup>126</sup> K tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 331.

<sup>127</sup> K tomu srov. např. rozsudek ze dne 15. března 1967, spojené věci 8-11/66, *Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V.* a další proti Komisi Evropského hospodářského společenství, *Recueil* [1967], s. 93.

<sup>128</sup> Např. nařízení Komise (ES) č. 213/2008 ze dne 28. listopadu 2007, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES o postupech při zadávání zakázek, pokud jde o přezkum CPV (Úř. věst. L 74, 15.3.2008, s. 1).

<sup>129</sup> K tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 185.

„Společenství blízké svým občanům“<sup>130</sup> členské státy zdůraznily, že se demokratické Společenství může rozvíjet jen s podporou svých občanů. Pouze otevřenější Společenství zajistí informovanou diskuzi o jeho činnostech. Členské státy současně akcentovaly, že rozhodnutí musí být přijímána co nejbližší k občanům, a dále, že komunitární legislativa musí být prováděna a uplatňována efektivně a bez nepřiměřených zásahů do života občanů.

Tato zásada bývá nejčastěji skloňována v souvislosti s principy přístupnosti a srozumitelnosti unijního práva. Přístupnost je zpravidla ztotožňována s právem na přístup k dokumentům, jež je upraveno v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování EU a v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie: *„Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“*<sup>131</sup>

Jak bylo uvedeno výše, zásada otevřenosti souvisí i se srozumitelností práva EU a tím i s kvalitou právních předpisů Unie. Do kontextu této zásady můžeme zahrnout i iniciativy směřující ke zlepšení právní regulace a zkvalitnění tvorby právních předpisů.<sup>132</sup> I přes tyto snahy však nejsou orgány Unie s to vždy zajistit potřebnou kvalitu přijímaných právních aktů.<sup>133</sup>

Přístupnost a kvalita právních aktů EU je snad nejčastěji skloňována v souvislosti se závaznými právními akty Komise. To do jisté míry souvisí s procesem jejich přijímání, jež je z pohledu odborné i laické veřejnosti vnímán jako netransparentní a uzavřený. Zásada otevřené a řádné správy je přitom v souladu s judikaturou Soudního dvora určujícím principem postupů pro přijímání prováděcích opatření. V tomto

---

<sup>130</sup> Birmingham Declaration. A Community Close to its Citizens. European Council, Birmingham, 16 October 1992, Presidency Conclusions, Annex I.

<sup>131</sup> K právu na přístup k dokumentům srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 187; *Syllová, J., Pítrová, L. Paldusová, H. a kol.* Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 224 a násl.

<sup>132</sup> K tomu srov. např.: Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA); Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody zpracování právních aktů (2002/C 77/01); interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 s názvem „Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů“ (96/C 102/02)(tento dokument zrušuje a nahrazuje dokument uveřejněný v Úř. věst. C 293 dne 8. listopadu 1995); Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů (Interinstitutional Agreement on better law making)(2003/C 321/01); Bílá kniha s názvem „Evropská správa“ (European governance - A white paper)(COM(2001) 428 final) a další; k tomu blíže Kapitola IV.

<sup>133</sup> K tomu srov. např. *Král, R.* Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 98.

kontextu lze odkázat na rozsudek Soudu prvního stupně ve spojených věcech T-344/00 a T-345/00.<sup>134</sup>

Z hlediska zásady otevřené a řádné správy je možno definovat několik problémových oblastí spojených se závaznými právními akty přijímanými Komisí.

První se týká přístupu k dokumentům. V dubnu 2008 Komise spustila novou verzi rejstříku postupů projednávání ve výborech,<sup>135</sup> jež obsahuje informace a dokumenty týkající se činnosti těchto výborů, včetně všech dokumentů zaslaných Parlamentu pro informaci či k posouzení. Kromě toho existuje i rejstřík Komise,<sup>136</sup> jež byl zřízen v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise,<sup>137</sup> jehož účelem je informovat občany o nejdůležitějších dokumentech, které Komise vypracovala.<sup>138</sup> Přestože se v návaznosti na zpřístupnění výše uvedených rejstříků dostupnost informací o závazných právních aktech Komise zlepšila, často se má odborná veřejnost možnost seznámit s textem závazného právního aktu až v okamžiku, kdy je tento publikován v Úředním věstníku, což platí zejména o národních jazykových verzích textů závazných právních aktů. Důvodem jsou především krátké lhůty pro projednání návrhů a praxe výlučného užívání procedurálních jazyků<sup>139</sup> v průběhu jejich projednávání.<sup>140</sup>

Další problémy, jež jsou v souvislosti s kvalitou a srozumitelností závazných právních aktů přijímaných Komisí zmiňovány zahrnují legislativní techniku, volbu druhu právního aktu, extenzivní výklad pojmu oprava a krátké lhůty pro provedení

---

<sup>134</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 26. února 2003, spojené věci T-344/00 a T-345/00, CEVA Santé Animale SA a Pharmacia Entreprises SA proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2003], s. II-229, bod 103: „*Za těchto podmínek nečinnost Komise mezi 1. lednem 2000 a 25. červencem 2001 představuje zjevné a závažné porušení zásady řádné správy, která v zásadě zakládá odpovědnost Společenství.*“

<sup>135</sup> Dostupné z [www: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm).

<sup>136</sup> Dostupné z [www: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=cs](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=cs).

<sup>137</sup> Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

<sup>138</sup> Tento rejstřík obsahuje převážně legislativní texty (dokumenty se signaturami COM, C, SEC), programy jednání a zápisy ze schůzí Komise.

<sup>139</sup> Procedurálními jazyky Komise jsou angličtina, francouzština a němčina.

<sup>140</sup> Problematikou přístupu k dokumentům Komise v kontextu komitologie se zabývá podrobně J. Tlamyňa (Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 81 a násl); k tomu srov. i tamtéž citovanou judikaturu: rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 19. července 1999 ve věci T-188/97, Rothmans International BV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1999], s. II-2463; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 10. října 2001 ve věci T-111/00, British American Tobacco International (Investments) proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2001], s. II-2997.

do vnitrostátního práva. Těmto problémům je věnována pozornost v následujících kapitolách.

#### 1.3.2.6 Zásada subsidiarity a zásada proporcionality

Výkon pravomocí Unie se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality, přičemž orgány EU uplatňují obě zásady v souladu s Protokolem (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>141</sup> Definice obou zásad je obsažena v článku 5 Smlouvy o EU.<sup>142</sup> Kromě tohoto ustanovení a výše zmíněného Protokolu je uplatňování zásad upraveno i interinstitucionálními dohodami a právně nevynutitelnými nástroji.<sup>143</sup>

V případě obou zásad můžeme hovořit o zásadách, jež omezují výkon pravomocí orgánů Unie a mají samozřejmě i zásadní význam při posuzování legality jejich jednání Soudním dvorem, a to včetně přijímání závazných právních aktů. Není přitom snadné oddělit zásadu proporcionality od zásady subsidiarity, protože ačkoli smyslem první zásady je upravit způsob, jakým je cíle Smlouvy dosahováno, a smyslem druhé zajistit, aby bylo dosaženo cíle činností na nezbytně nutné úrovni, je často obtížné rozhodnout, zda lze cíle dosáhnout uspokojivě na úrovni členských států nebo až na úrovni Unie, aniž by byl znám nástroj, který bude k dosažení cíle použit.<sup>144</sup>

Zásada proporcionality, jež je, jak vyplývá z konstantní judikatury Soudního dvora,<sup>145</sup> součástí obecných zásad práva EU vyžaduje, aby „[...] akty orgánů

---

<sup>141</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 a odst. 3 Smlouvy o EU.

<sup>142</sup> V případě zásady subsidiarity se jedná o čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cíli zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“; v případě zásady proporcionality se pak jedná o čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU: „Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“

<sup>143</sup> Srov. např.: Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (17. zpráva o zlepšení tvorby právních předpisů za rok 2009)(KOM(2010) 547 v konečném znění); Interinstitucionální dohoda o subsidiaritě (Resolution on democracy, transparency and subsidiarity and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of subsidiarity; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189 b EC)(Úř. věst. C 329, 6.12.1993, s. 132).

<sup>144</sup> Srov. Judikatura Evropského soudního dvora, 3. ročník, číslo 5/2006, 31.10.2006, s. 341 a 342.

<sup>145</sup> Srov. rozsudek ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, body 21 a násl.; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 18. listopadu 1987 ve věci 137/85, Maizena Gesellschaft mbH a další proti Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung (BALM), Recueil [1987], s. 4587, bod 15; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. ledna 2008, spojené věci C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil [2008], s. I-69, bod 33; stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 10. března 2011 ve věci C-71/10, bod 55.

*Společenství [Unie] nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.*<sup>146</sup> Orgány Unie mohou uplatňovat své pravomoci při dodržení zásady proporcionality.<sup>147</sup> Zásada proporcionality hraje klíčovou roli při volbě druhu právního aktu, neuvádí-li jej konkrétní ustanovení Smluv.<sup>148</sup> Zásada proporcionality musí být dodržována jak unijním zákonodárcem, tak příslušnými vnitrostátními orgány v rámci provádění, výkladu a aplikace práva EU.<sup>149</sup>

Pokud se týká soudního přezkumu podmínek uplatňování zásady proporcionality, lze odkázat na rozsudek ve spojených věcech C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH a další proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, v němž Soudní dvůr rozhodoval o předběžné otázce týkající se platnosti článku 1 a čl. 5 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 615/98 ze dne 18. března 1998, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim vývozních náhrad, pokud jde o ochranu živého skotu během přepravy,<sup>150</sup> tedy předpisu spadajícího do oblasti společné zemědělské politiky. V této souvislosti judikoval: „[...] pokud jde o soudní přezkum podmínek uplatňování této zásady

---

<sup>146</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. ledna 2008, spojené věci C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil [2008], s. I-69, bod 35; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1989 ve věci 265/87, Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Gronau, Recueil [1989], s. 2237, bod 21; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990 ve věci C-331/88, Fedesa a další, Recueil [1990], s. I-4023, bod 13; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2001 ve věci C-189/01, Jippes a další, Recueil [2001], s. I-5689, bod 81; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 2010, spojené věci C-379/08 a C-380/08, Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA proti Ministero dello Sviluppo economico a další (C-379/08) a ENI SpA proti Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare a další (C-380/08), Sbírka soudních rozhodnutí [2010], s. I-2007, bod 86; k tomu srov. též stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 10. března 2011 ve věci C-71/10, bod 55: „Z toho [ze zásady proporcionality] vyplývá, že akty orgánů nesmí překračovat meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou. Tím se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.“

<sup>147</sup> Srov. stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 71.

<sup>148</sup> Srov. článek 296 Smlouvy o fungování EU.

<sup>149</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. ledna 2008, spojené věci C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sbírka soudních rozhodnutí [2008], s. I-69, bod 33; Soudní dvůr vymezil výše uvedená pravidla v souvislosti s rozhodováním o předběžné otázce týkající se platnosti článku 1 a čl. 5 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 615/98 ze dne 18. března 1998, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim vývozních náhrad, pokud jde o ochranu živého skotu během přepravy (Úř. věst. L 82, 19.3.1998, s. 19).

<sup>150</sup> Úř. věst. L 82, 19.3.1998, s. 19.



s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má zákonodárce Společenství v oblasti společné zemědělské politiky, pouze zjevně nepřiměřená povaha opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat, může ovlivnit legalitu takového opatření.“<sup>151</sup> Nejde tedy o to zjistit, zda opatření přijaté uniijním zákonodárcem bylo jediným a nejlepším možným opatřením, ale o to, zda bylo zjevně nepřiměřené.<sup>152</sup> Uvedená pravidla Soudní dvůr dovodil v souvislosti s posuzováním závazného právního aktu v oblasti společné zemědělské politiky, v níž je zákonodárci přiznána široká posuzovací pravomoc. Z toho lze dovodit, že je třeba při aplikaci zásady proporcionality též zohlednit povahu konkrétního ustanovení Smlouvy, jež je právním základem pro vydání konkrétního aktu, a v této souvislosti pak zejména šíři zmocnění pro vydání závazného právního aktu.

#### 1.3.2.7 Zásada povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech

Mezi obecné zásady práva EU je řazena i zásada povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech.<sup>153</sup> V souladu s článkem 296 Smlouvy o fungování EU musí právní akty obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami.

Povinnost uvést odůvodnění v právních aktech však má i své limity. Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-84/94 Spojené království proti Radě judikoval, že “[...] i když je pravdou, že z odůvodnění vyžadovaného článkem 190 Smlouvy o ES [nyní článek 296 Smlouvy o fungování EU] musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu Společenství, jenž sporný akt vydal, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby Soudní dvůr mohl vykonávat svůj přezkum, není

---

<sup>151</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. ledna 2008, spojené věci C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, cit. výše, bod 36; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990 ve věci C-331/88, Fedesa a další, Recueil [1990], s. I-4023, bod 13; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2001 ve věci C-189/01, Jippes a další, Recueil [2001], s. I-5689, bod 81.

<sup>152</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. ledna 2008, spojené věci C-37/06 a C-58/06, Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, cit. výše, bod 36; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2001 ve věci C-189/01, Jippes a další, Recueil [2001], s. I-5689, bod 83.

<sup>153</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. října 1978 ve věci 125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV a De Verenigde Zetmeelbedrijven "De Bijenkorf" BV proti Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Recueil [1978], s. 1991; k tomu srov. též stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 71.

*nicméně nutné, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti [...].*<sup>154</sup>

V legislativní praxi je třeba rozlišovat mezi body odůvodnění, jež v textu závazného právního aktu předcházejí normativním ustanovením, a důvodovou zprávou. Povinnost zpracovat důvodovou zprávu, obsahující odůvodnění aktu, včetně posouzení souladu navrhované úpravy se zásadou subsidiarity a proporcionality, je vztažena k aktům sekundárního práva, jež mají povahu základního aktu. Z prováděcích opatření přijímaných Komisí, majících charakter závazného právního aktu, je odůvodnění zpravidla obsaženo, a to ve zkrácené podobě,<sup>155</sup> pouze u aktů v přenesené pravomoci.<sup>156</sup>

### 1.3.2.8 Zásada publikace

Právním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy.<sup>157</sup> Znalost platného práva je přitom jedním z předpokladů toho, aby platné právní normy účinně ovlivňovaly lidské chování, které upravují. Právní stát proto pečuje o to, aby byla znalost platného práva, alespoň formálně, dostupná všem.<sup>158</sup> Seznatelnost právní normy samozřejmě úzce souvisí s přístupností a srozumitelností práva, o níž bylo pojednáno výše v souvislosti se zásadou otevřené a řádné správy.

Z konstantní judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada seznatelnosti práva, o níž je v této práci pojednáno v kontextu zásady publikace, patří mezi obecné zásady práva EU. V této souvislosti lze odkázat například na rozsudek ve věci C-146/11 Pimix: *„[...] je třeba připomenout, že základní zásada v právním řádu Unie vyžaduje, aby akt, jehož autorem jsou orgány veřejné moci, nemohl být uplatňován vůči jednotlivcům před*

---

<sup>154</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1996 ve věci C-84/94, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropské unie, Recueil [1994], s. I-5755, bod 74, citováno v: Judikatura Evropského soudního dvora, 3. ročník, číslo 5/2006, 31.10.2006, s. 384; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 29. února 1996 ve věci C-122/94, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-881, bod 29; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995 ve věci C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH a další proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Recueil [1995], s. I-3799, bod 16.

<sup>155</sup> Srov. např. důvodovou zprávu k návrhu nařízení Komise v přenesené pravomoc (EU) č. .../... ze dne 30.8.2011 kterým se mění příloha Ib nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 998/2003, pokud jde o technické požadavky na očkování proti vzteklině (K(2011) 6255 v konečném znění).

<sup>156</sup> Srov. článek 290 Smlouvy o fungování EU.

<sup>157</sup> Srov. Knapp, V. Teorie Práva, cit. výše, s. 205.

<sup>158</sup> Srov. Boguszak, J., Čapek, J. Gerloch, A. Teorie práva, cit. výše, s. 31.

*tím, než mají možnost se s ním seznámit prostřednictvím řádného vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.*“<sup>159</sup>

Ze znění článku 297 Smlouvy o fungování EU plyne, že předpokladem platnosti závazných právních aktů Unie je jejich vyhlášení v Úředním věstníku.<sup>160</sup> Soudní dvůr judikoval, že co se týče nařízení Rady a Komise, jakož i směrnic těchto orgánů, které jsou určeny všem členským státům, z článku 297 odst. 2 Smlouvy o fungování EU vyplývá, že tyto akty mohou mít právní účinky pouze tehdy, pokud byly vyhlášeny v Úředním věstníku.<sup>161</sup> Jak dále vyplývá z judikatury Soudního dvora, pod pojmem vyhlášení je třeba rozumět vyhlášení v jazyce adresáta právní normy. Slovy Soudního dvora: „[...] *kategorický požadavek právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava Společenství [Unie] umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá, což lze zaručit pouze řádným vyhlášením v jazyce adresáta.*“<sup>162</sup> S názorem, že princip tzv. formální publikace legislativních aktů, který z citovaného ustanovení vyplývá, je předpokladem pro uplatnění zásady *ignorantia iuris non excusat*,<sup>163</sup> lze ve světle judikatury Soudního dvora polemizovat. V této souvislosti je třeba především zohlednit, že právo EU vyvolává účinky nejen vůči fyzickým a právnickým osobám, ale i vůči členským státům, přičemž tyto účinky mohou být odlišné. Zde je možno odkázat například na výše citovaný rozsudek ve věci C-146/11 Pimix, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že „[...] *akty přijaté orgány přede dnem přistoupení se stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech ode dne přistoupení. Nicméně jejich uplatnitelnost vůči fyzickým a právnickým osobám v uvedených státech podléhá obecným podmínkám aplikace unijního práva v členských*

---

<sup>159</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 33; k tomu srov. též rozsudek ze dne 25. ledna 1979 ve věci 98/78, A. Racke proti Hauptzollamt Mainz, Recueil [1979], s. 69, bod 69; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06, SKOMA-Lux s.r.o. proti Celnímu ředitelství Olomouc, Sbírka soudních rozhodnutí [2007], s. I-10841, bod 37.

<sup>160</sup> Článek 297 Smlouvy o fungování EU: „*Legislativní akty se vyhlášují v Úředním věstníku Evropské unie [...]. Nařízení, směrnice, které jsou určeny všem členským státům, a rozhodnutí, ve kterých není uvedeno, komu jsou určena, se vyhlášují v Úředním věstníku Evropské unie [...].*“

<sup>161</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 35.

<sup>162</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06, Skoma-Lux, s.r.o. proti Celnímu ředitelství Olomouc, cit. výše, bod. 38; k tomu srov. též: rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1998 ve věci C-370/96, Covita AVE proti Elliniko Dimosio, Recueil [1998], s. I-7711, bod 27; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 2001 ve věci C-228/99, Silos e Mangimi Martini SpA proti Ministero delle Finanze, Recueil [2001], s. I-8401, bod 15.

<sup>163</sup> Srov. Šyllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 895.

*státech, jak jsou stanoveny původními smlouvami a, pokud jde o nové členské státy, samotným Aktem o přistoupení z roku 2003.*“<sup>164</sup>

Publikace v Úředním věstníku je předpokladem nejen platnosti, ale i účinnosti právních aktů Unie. V případě členského státu, jehož jazyk je úředním jazykem EU, je přitom třeba pojem řádného vyhlášení právního aktu chápat jako vyhlášení v úředním jazyce tohoto státu v Úředním věstníku.<sup>165</sup> Požadavek řádného zveřejnění právní úpravy v úředním jazyce adresáta právní normy je přitom nejen zárukou právní jistoty, ale i rovnosti občanů.<sup>166</sup>

Soudní dvůr také rozhodl, že není podstatné, zda se občané mohu seznámit s právní úpravou jinými způsoby: „[...] *článek 58 Aktu o přistoupení z roku 2003 brání tomu, aby povinnosti obsažené v unijní právní úpravě, která nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nového členského státu, přestože je tento jazyk úředním jazykem Unie, mohly být uloženy jednotlivcům v tomto státě, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby.*“<sup>167</sup>

Výše uvedené zásady je se stejnými důsledky přitom třeba dodržovat i tehdy, jestliže unijní právní úprava ukládá členským státům povinnost přijmout k jejich provedení opatření ukládající povinnosti jednotlivcům, přičemž taková opatření musí být vyhlášena tak, aby se s nimi mohli tito jednotlivci seznámit.<sup>168</sup> Soudní dvůr tuto zásadu dále rozvinul, když judikoval: „[d]otčené osoby musejí mít rovněž možnost se obeznámit se zdrojem vnitrostátních opatření, kterými jsou jim ukládány povinnosti. Musí být tedy vyhlášena nejen dotčená vnitrostátní právní úprava, ale i unijní právní

---

<sup>164</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 34.

<sup>165</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 37; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06, SKOMA-Lux s.r.o. proti Celnímu ředitelství Olomouc, cit. výše, bod 34.

<sup>166</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06, Skoma-Lux, s.r.o. proti Celnímu ředitelství Olomouc, cit. výše, bod. 21; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 1. října 1998 ve věci C-209/96, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. I-5655, bod 35; rozsudek Soudního dvora ze dne 20. května 2003 ve věci C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita SpA proti Asda Stores Ltd a Hygrade Foods Ltd, Recueil [2003], s. I-5121, bod 89.

<sup>167</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 51; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009 ve věci C-560/07, Balbiino, Sběrka soudních rozhodnutí [2009], s. 4447, bod 30.

<sup>168</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 36; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 2002 ve věci C-313/99, Gerard Mulligan a další proti Minister for Agriculture and Food, Ireland a Attorney Genera, Recueil [2002], s. I-5719, body 51 a 52.

*akt, který případně zavazuje členské státy přijmout opatření ukládající povinnosti jednotlivcům.*<sup>169</sup>

#### **I.4 Normotvorná pravomoc Komise v kontextu pramenů práva EU**

Mluví-li se v právní vědě o pramenech práva, rozumí se jimi zpravidla jen prameny práva ve formálním (užším) smyslu.<sup>170</sup> Za pramen práva jsou tedy považovány jen ty právní instituty, které jsou nadány formální právní závazností.<sup>171</sup> V evropských právních kulturách je možno vymezit čtyři hlavní druhy pramenů práva: zákony a jiné normativní akty, právní obyčeje, soudní precedenty s normativní smlouvou.<sup>172</sup>

Prameny práva EU se odlišují od pramenů jiných právních systémů v otázkách tvorby, resp. kodifikace, zejména v tom, kdo právní normy vytváří a podle jakých procedurálních pravidel jsou přijímány.<sup>173</sup>

Vycházíme-li z pozitivního práva, pramenem práva EU jsou primárně Smlouvy na nichž je EU založena a právní akty Unie. V souladu s čl. 288 odst. 1 Smlouvy o fungování EU se právními akty rozumí nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Poněkud zavádějící je zařazení doporučení a stanovisek mezi právní akty.<sup>174</sup> Z čl. 288 pátého pododstavce Smlouvy o fungování EU vyplývá, že doporučení a stanoviska nejsou závazná. „*Podobně jako stanoviska představují doporučení podle čl. 249 odst. 5 ES [článek 288 Smlouvy o fungování EU] nezávazné akty orgánů Společenství, které sice mohou mít případně význam jakožto výkladová pomůcka, z nichž však pro jednotlivce nelze dovodit žádné povinnosti nebo práva.*“<sup>175</sup> Toto ustanovení je třeba vykládat i v kontextu s čl. 263 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování EU, z něhož plyne, že doporučení a stanoviska jsou vyloučena z přezkumu

---

<sup>169</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012 ve věci C-146/11, Pimix, cit. výše, bod 36; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 10. března 2009 ve věci C-345/06, Gottfried Heinrich, Recueil [2009], s. I-1659, body 45 až 47.

<sup>170</sup> Srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 36.

<sup>171</sup> Srov. Senden, L. Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 35. K tomu srov. též Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 36: „Pravidla, která nemají ve státě uznanou formu pramenů, nejsou právními normami.“

<sup>172</sup> Srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 36.

<sup>173</sup> Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, cit. výše, s. 224

<sup>174</sup> Srov. Syllová, J., Pítrová, L. Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 869.

<sup>175</sup> Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 85.

legality Soudním dvorem. Přestože doporučení a stanoviska nemají povahu závazných právních norem, neznamená to, že by neměly žádné právní účinky.<sup>176</sup>

Pramenem práva EU ve formálním (užším) smyslu však nejsou pokyny a jiné právně nevynutitelné nástroje, někdy souhrnně označované termínem „soft law“.<sup>177</sup> Pramenem práva ve formálním (užším) smyslu nejsou rovněž oznámení.<sup>178</sup>

Z jednotlivých ustanovení Smluv vyplývá, že pramen práva představují i soudní a správní rozhodnutí.<sup>179</sup> Právní řády kontinentální Evropy se vyznačují tím, že „[...] hlavním pramenem (formou) práva je zákon, kdežto pro „common law“ jsou typickým pramenem soudní precedenty.“<sup>180</sup> Rovněž v rámci unijního práva představují soudní rozhodnutí významný pramen práva. Význam judikatury, jako pramene práva EU, je třeba opřít o ustanovení primárního práva. Soudní dvůr je orgánem Unie,<sup>181</sup> a proto pro něj platí v souladu se zásadou svěřených pravomocí, že jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami.<sup>182</sup> Klíčová role Soudního dvora při výkladu Smluv

---

<sup>176</sup> Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, cit. výše, s. 224; k tomu blíže Kapitola IV.

<sup>177</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera přednesené dne 27. listopadu 2008 ve věci C-415/07, bod 35: „Pokyny však nejsou pramenem práva Společenství v užším smyslu. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, Komise se může sama vázat pravidly pro výkon své posuzovací pravomoci prostřednictvím takových aktů, jako jsou pokyny, za předpokladu, že obsahují orientační kritéria ohledně jejího postupu, která se neodchylují od norem Smlouvy a která přispívají k záruce transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty jejího jednání; ačkoli nezavazují Soudní dvůr, představují užitečný nástroj při rozvoji jeho argumentace.“; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 1993 ve věci C-313/90, Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques a další proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1993], s. I-1125, body 34 a 36; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000 ve věci C-288/96, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-8237, bod 62; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000 ve věci C-387/97, Komise Evropských společenství proti Řecké republice, Recueil [2000], s. I-5047, body 87 a 89; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. března 2002 ve věci C-310/99, Itálie proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. I-2289, bod 52.

<sup>178</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1992 ve věci C-94/91, Hans-Otto Wagner GmbH proti Fonds d'intervention et de Régularisation du Marché du Sucre, Recueil [1992], s. I-2765, bod 16: „That Notice [Commission's Notice of 11 March 1981 on import and export licences and advance-fixing certificates for agricultural products], which was published in the C Series of the Official Journal of the European Communities, does not constitute a binding act which by itself would enable the national authorities to rely on the conversion rules set out therein as against traders. The Notice is in the nature of a document for information aimed at making it easier for traders and the customs authorities to complete the formalities laid down in the Community rules on trade in agricultural produce between the Community and non-member countries. Note 2 to Annex I to the Notice explains how the amount of a refund fixed in advance and expressed in the currency of one State must be converted into the currency of another State where the export licence is used in that other State.“

<sup>179</sup> Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, cit. výše, s. 224.

<sup>180</sup> Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie Práva, cit. výše, s. 23.

<sup>181</sup> Srov. čl. 13 odst. 1 Smlouvy o EU.

<sup>182</sup> Srov. čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU.

pak vyplývá z čl. 19 odst. 1 Smlouvy o EU, dle kterého Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

Jak uvádí *L. Senden*, vzhledem ke zřejmé neefektivnosti smluvního systému Společenství v praxi byl právní a institucionální systém Společenství, a posléze i Evropské unie, v průběhu evropské integrace postupně doplňován o další instituce zúčastněné na procesu tvorby závazných právních aktů, které daly vzniknout celé řadě instrumentů, jejichž existenci Smlouvy nepředpokládaly. V této souvislosti se jedná například o zprávy, usnesení nebo sdělení.<sup>183</sup>

Samotné Smlouvy navíc obsahují odkazy na další „druhy“ pramenů práva ve formálním smyslu, jakými jsou například víceletý rámcový program dle článku 182 Smlouvy o fungování EU<sup>184</sup> nebo dohody dle článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie.<sup>185</sup> Některá ustanovení Smluv přiznávají právní účinky i obecným zásadám práva EU.<sup>186</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, zúžit výčet pramenů práva Evropské unie pouze na právní akty uvedené v článku 288 Smlouvy o fungování EU by mohlo být zavádějící.<sup>187</sup> Je přitom třeba zdůraznit, že i jiné než závazné právní akty mohou vyvolávat právní účinky, neboť například formulují podmínky pro legalitu jiných pramenů práva, resp. právních norem v nich obsažených, nebo definují meze správní či soudní úvahy.<sup>188</sup>

Na pojem pramenů práva je možno nahlížet staticky, tedy posuzovat a definovat jej ve vztahu k platné právní úpravě. Lze však na něj nahlížet i jako na dynamický jev, jenž se měnil v kontextu vývoje smluvního rámce evropské integrace. V tomto kontextu je třeba věnovat pozornost i diskuzím o právních nástrojích v kontextu projednávaných

---

<sup>183</sup> *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 36.

<sup>184</sup> Článek 182 Smlouvy o fungování EU: „Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijmou víceletý rámcový program, vymezující všechny činnosti Unie.“

<sup>185</sup> Článek 218 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „I. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení článku 207, dohody mezi Unií a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi se sjednávají a uzavírají podle následujícího postupu [...]“.“

<sup>186</sup> Srov. např. čl. 340 druhý pododstavec Smlouvy o fungování EU: „V případném mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.“

<sup>187</sup> Srov. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 36.

<sup>188</sup> Srov. *Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.* Evropské právo, cit. výše, s. 224.

změn primárního práva. V této souvislosti lze odkázat například na Laekenskou deklaraci o budoucnosti Evropské unie z roku 2001,<sup>189</sup> jež se stala základem pro celoevropskou diskuzi o budoucnosti sjednocené Evropy a vyústila v přípravu textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu evropským Konventem. Tato deklarace zdůraznila, že každá z novelizací Smluv rozšířila počet nástrojů, které Unie užívá k plnění svých úkolů. Stejně důležitá jako rozdělení kompetencí je povaha aktivit Unie a používaných nástrojů k jejich realizaci. Deklarace si současně kladla otázku, zda by nástroje Unie neměly být lépe definovány a zda by neměl být omezen jejich počet. V této souvislosti obsahovala deklarace několik otázek pro Konvent jednající o budoucí podobě Evropské unie:<sup>190</sup>

- Mělo by být zavedeno rozdělení mezi legislativními a exekutivními opatřeními?
- Měl by být omezen počet legislativních nástrojů: přímo použitelná pravidla, rámcové právní předpisy a nevynutitelné nástroje (sdělení, doporučení, otevřená metoda koordinace)?
- Není žádoucí, aby byly častěji využívány rámcové právní předpisy, které poskytují členským státům širší rozhodovací prostor při dosahování cílů politik Unie?
- Pro jaké oblasti působnosti představuje otevřená metoda koordinace a vzájemného uznávání nejvhodnější nástroje regulace?
- Představuje zásada proporcionality výchozí bod pro určování konkrétních nástrojů?

Odpovědi na uvedené otázky se stal text návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který obsahoval<sup>191</sup> i ustanovení týkající se právních aktů. Z čl. I-33 odst. 1 vyplývalo, že právním aktem se rozumí právní nástroj sloužící pro výkon pravomocí Unie. Právní akty, mezi něž byly řazeny evropské zákony, evropské rámcové zákony, evropská

---

<sup>189</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, příloha 1 k Závěrům předsednictví (SN 300/1/01 REV 1), Laeken, 14.-15. prosince 2001, s. 19.

<sup>190</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union, cit. výše, s. 23.; „[...] Should a distinction be introduced between legislative and executive measures? Should the number of legislative instruments be reduced: directly applicable rules, framework legislation and non-enforceable instruments (opinions, recommendations, open coordination)? Is it or is it not desirable to have more frequent recourse to framework legislation, which affords the Member States more room for manoeuvre in achieving policy objectives? For which areas of competence are open coordination and mutual recognition the most appropriate instruments? Is the principle of proportionality to remain the point of departure?“

<sup>191</sup> Část I, hlava V, kapitola I – Společná ustanovení, články I-33 až I-39.



nařízení, evropská rozhodnutí, doporučení a stanoviska, byly přitom děleny na legislativní a nelegislativní. Tvůrci textu zvolili jako klíčové z hlediska dělení aktů institucionální kritérium, rozhodující tedy bylo, kdo hraje hlavní roli v rámci postupů, které měly vést k přijetí aktů; v případě legislativních aktů to byly vždy a bez výjimek dva orgány, Parlament a Rada, které ve většině případů měly používat legislativní postup,<sup>192</sup> jenž se měl postupně rozšířit na všechny akty tohoto typu. Uvedené rozlišení by mělo významný dopad také pokud jde o akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty, a tím tedy na normotvornou pravomoc Komise. Pouze v případě legislativních aktů bylo možné přenést působnost k rozšíření nebo doplnění části aktu.<sup>193</sup> V tomto směru je možno nalézt paralelu ve formulaci platného znění článku 290 Smlouvy o fungování EU.

Zda by uvedené členění právních aktů na legislativní a nelegislativní skutečně vedlo ke zjednodušení právních nástrojů užívaných orgány Evropské unie je poněkud diskutabilní. Jako příklad mohou posloužit případné terminologické změny v oblasti přijímání prováděcích opatření. Před přijetím Lisabonské smlouvy mohla Komise přijímat obecně závazné právní akty (nařízení, směrnice, rozhodnutí) buď přímo na základě Smlouvy, či zmocnění obsaženého v základním aktu. S ohledem na institucionální kritérium přijaté pro odlišení legislativních a nelegislativních aktů by Komise dle Smlouvy o Ústavě pro Evropu nemohla přijímat legislativní akty (evropský zákon a evropský rámcový zákon), protože ty měly být vyhrazeny pouze Radě a Parlamentu jako kolegislátorům. Dle článku I-36 by Komise mohla přijmout evropské nařízení v přenesené pravomoci, které je nelegislativním aktem. Nelegislativním aktem by byly i prováděcí akty (evropské prováděcí nařízení a evropské prováděcí rozhodnutí), jež by mohla Komise přijímat, v souladu s článkem I-37 Ústavy, na základě zmocnění obsaženého v evropském zákoně, evropském rámcovém zákoně, popř. v evropském nařízení v přenesené pravomoci. Evropské nařízení v přenesené pravomoci, evropské prováděcí nařízení a evropské prováděcí rozhodnutí by měly ve svém důsledku obdobné právní účinky jako evropský zákon a evropský rámcový zákon, byly by tedy obecně závazné v celém svém obsahu a přímo aplikovatelné ve všech členských státech, svými účinky by se tak rovnaly

---

<sup>192</sup> Legislativní postup měl nahradit postup spolurozhodování.

<sup>193</sup> Návrh stanoviska Výboru pro právní záležitosti pro Výbor pro ústavní záležitosti k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu ze dne 20.10.2004, prozatímní znění 2004/2129 (INI), s. 3.

účinkům právních aktů obsažených v platném znění článku 288 Smlouvy o fungování EU.<sup>194</sup> Důsledkem by tedy bylo, že místo nařízení, směrnice a rozhodnutí představila Ústava typologii obsahující pět základních pojmů, aniž by došlo k jejich zásadnějšímu odlišení z hlediska právního účinku. Lze proto obtížně hovořit o zjednodušení typologie právní nástrojů.

Výše uvedená argumentace dokumentuje obtížnost odlišení legislativních a nelegislativních aktů jen na základě jednoho kritéria, v tomto případě institucionálního. Důsledkem této nejednoznačnosti dělení legislativních a nelegislativních aktů by byla absurdní právní situace, kdy by na základě zmocnění vyplývajícího z primárního práva mohl být akt vyšší právní síly (základní akt) měněn aktem nižší právní síly (aktem v přenesené pravomoci). Je navíc z hlediska právní teorie nanejvýš nelogické, aby byl závazný právní akt označován jako nelegislativní.<sup>195</sup> Bohužel, Lisabonská smlouva koncept nelegislativních aktů převzala, a to se všemi negativními následky.

Důsledkem této nejednoznačnosti spočívající v rozlišování legislativních a nelegislativních aktů, respektive v širším kontextu legislativních aktů a prováděcích opatření, je i skutečnost, že až do přijetí Lisabonské smlouvy nebyly prováděcí opatření odlišeny od jiných aktů sekundárního práva terminologicky.<sup>196</sup>

Terminologie navržená v textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu se však jako příliš „federalizující“ ukázala nepřijatelnou. Lisabonská smlouva proto zachovala původní názvy jednotlivých právních aktů, přejala však některé nové prvky, jako např. nepřiliš šťastné rozlišování legislativních a nelegislativních aktů.<sup>197</sup>

#### I.4.1 Prováděcí opatření

Normotvorná pravomoc Komise je nejčastěji realizována prostřednictvím přijímání prováděcích opatření. Pojem prováděcí opatření není ve Smlouvách definován a je proto třeba jej dovodit výkladem.

---

<sup>194</sup> K tomu srov. Reports of the Select Committee on the European Union of the House of Lords, presented by Lord Tomlinson and Lord MacLennan, „The Future of Europe: Constitutional Treaty – draft Articles 24-33, - National Parliaments nad Subsidiarity – the proposed Protocols“. CONV 625/03, CONTRIB 279, s. 5.

<sup>195</sup> Srov. *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 142; k tomu srov. též *Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.* Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 879.

<sup>196</sup> K tomu srov. *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 29.

<sup>197</sup> Srov. *Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.* Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 869.

Úvodem je třeba uvést, že Smlouvy nezakládají Komisi obecnou prováděcí pravomoc, nýbrž pouze možnost vykonávat ty pravomoci, které jsou na ní delegovány nebo jí svěřeny.<sup>198</sup>

Pojem prováděcí opatření je ze své podstaty pojmem velmi širokým, jež zahrnuje jednak obecně závazné právní akty, kterými jsou akty v přenesené pravomoci jako nelegislativní akty s obecnou působností, jež Komise přijímá na základě pravomoci přenesené na ni legislativním aktem v souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování EU, a dále prováděcí akty přijímané v souladu s článkem 291 téže Smlouvy pro provedení závazných právních aktů Unie, je-li nezbytné zajistit jednotné podmínky pro jejich provedení. Do této „kategorie“ prováděcích opatření spadají i právní akty přijímané komitologickými postupy v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES, zejména pak regulativním postupem s kontrolou.

Pod pojem prováděcí opatření je nicméně třeba zahrnout též individuální právní akty přijímané Komisí k provedení právních aktů Unie, jakož i právně nevynutitelné nástroje a interinstitucionální dohody, pokud tyto slouží k upřesnění procesu přijímání právních aktů Unie, či k jejich výkladu a provedení.

Pojem prováděcí opatření nelze zaměňovat s pojmem opatření. Například čl. 209 odst. 1 Smlouvy o fungování EU hovoří o tom, že „*Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem opatření nezbytná [...]*“. Lze dovodit, že pod pojmem opatření je myšlen právní akt Unie a tento pojem je ve Smlouvách zpravidla užíván tehdy, pokud se smluvní strany chtěly vyhnout definování druhu aktu, který má být přijat.

Pojem prováděcí opatření nelze rovněž zaměňovat s pojmem komitologie, tedy postupem přijímání prováděcích opatření za asistence výborů. Pojem komitologie je významově užší, neboť nezahrnuje ty postupy pro přijímání prováděcích opatření, do jejichž přijímání nejsou výbory zapojeny.<sup>199</sup>

V judikatuře Soudního dvora lze nicméně vysledovat určitou tendenci ke zjednodušování terminologie. Postupy pro přijímání prováděcích opatření jsou tak proto někdy nazývány jako „exekutivní“, a jsou dávány do kontrastu s postupy

---

<sup>198</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 205.

<sup>199</sup> Obligatorně nejsou výbory konzultovány například při přijímání nelegislativních aktů s obecnou působností dle článku 290 Smlouvy o fungování EU.

„legislativními“.<sup>200</sup> Je však otázkou, zda takové terminologické zjednodušování není zavádějící.

#### I.4.2 Hierarchie norem v právu EU

Smlouvy na nichž je EU založena nejenže neobsahují úplný výčet pramenů unijního práva, ale současně explicitně neřeší vztahy mezi jednotlivými prameny z hlediska jejich hierarchie. Kritériem může být v tomto smyslu jejich právem aprobovaná závaznost, což platí pro primární právo a právní akty přijaté na jeho základě. Naopak doporučením, stanoviskům<sup>201</sup> a dalším dokumentům, jako jsou sdělení, usnesení, bílé a zelené knihy, které bývají někdy označovány jako „terciární prameny práva“, <sup>202</sup> primárním právem závaznost přiznána není.

Kritéria pro vymezení hierarchie jednotlivých pramenů unijního práva lze dovodit rovněž z jejich vzájemných vztahů. Primární právo stojí hierarchicky nejvýše, protože předpokladem legality aktů sekundárního práva je jejich soulad s právem primárním. Jak judikoval Soudní dvůr, aktem sekundárního práva nemohou být měněna pravidla obsažená ve Smlouvách.<sup>203</sup>

Pokud se týká vztahu základních aktů k prováděcím opatřením, jež mají povahu obecně závazných právních aktů, je situace složitější. Vzhledem k tomu, že v některých případech je možno prováděcím opatřením měnit základní akt, nelze v této souvislosti hovořit o vztahu hierarchie.<sup>204</sup>

Pokud má být v dalším výkladu věnována pozornost normotvorné pravomoci Komise, je třeba se zabývat otázkou vymezení postavení právních aktů přijímaných Komisí v hierarchii norem práva EU podrobněji. Podle Kelsenovy teorie norem platí, že každá právní norma může vycházet z vyšší normy, a to až po základní normu, ze které jsou všechny ostatní normy odvozeny.<sup>205</sup> Každá norma přitom obsahuje dvě skupiny právních pravidel. Jedna zahrnuje substantivní (obecná) pravidla, druhá pak

---

<sup>200</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2012 ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 35.

<sup>201</sup> Ze znění článku 288 Smlouvy o fungování EU vyplývá, že doporučení a stanoviska nejsou závazná.

<sup>202</sup> Srov. např. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 36.

<sup>203</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5383, bod 42; k tomu srov. též stanovisko generálního advokáta Geelhoeda přednesené dne 3. října 2002 ve věci C-378/00, bod 73.

<sup>204</sup> Dle platné právní úpravy se jedná především o akty v přenesené pravomoci dle článku 290 Smlouvy o fungování EU, kterými lze měnit některé prvky základního aktu, které nejsou podstatné.

<sup>205</sup> Srov. *Kelsen, H.* Všeobecná teorie norem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 470 s.

organizační pravidla zmocňující k vydání norem nižší právní síly.<sup>206</sup> Normy, které se v hierarchii právního řádu nacházejí pod základní normou, odvozují svou závaznost od vyšších norem, ale současně obsahují substantivní a organizační pravidla pro normy nižší právní síly. Právní řád tak představuje kaskádu norem, které jsou čím konkrétnější, čím níže v hierarchii stojí. Celá hierarchie právního řádu přitom směřuje k vydání individuálního právního aktu, jež je závazný pro jednotlivce, kterým může být fyzická či právnická osoba. Základní akty a prováděcí opatření musí být vnímány jako celek, protože pouze ve svém souhrnu vytvářejí právní pravidla závazná pro každého občana.<sup>207</sup> Uvedené pojmy jsou plně aplikovatelné v podmínkách národních právních řádů s jasně ústavně definovanou pravomocí a působností orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Na specifické institucionální podmínky Evropské unie je však možno je aplikovat pouze přiměřeně.

Pravidla o právní síle (hierarchii) právních norem jsou obsažena v ustanoveních Smluv, jež zakládají pravomoc orgánů Unie, například v čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU, v ustanoveních o změně Smluv, v článku 48 Smlouvy o EU, jakož i v ustanoveních o přezkumu legality právních aktů, konkrétně pak v článku 263 Smlouvy o fungování EU.<sup>208</sup>

Soudní dvůr judikoval v rozsudku ve věci 25/70 Köster, že legislativní struktura Smlouvy o ES, a v této souvislosti zejména poslední odrážka čl. 211 Smlouvy o ES,<sup>209</sup> definuje, v souladu s ustálenou praxí orgánů Společenství a právními principy společnými všem členským státům, rozdíl mezi opatřeními, která jsou vydávána na základě Smlouvy samé a odvozenou normotvorbou, která má zajistit provedení takto vydaných aktů.<sup>210</sup> Nelze tedy požadovat, aby základní akt obsahoval veškeré

---

<sup>206</sup> K tomu srov. Schäfer, G., F., Haibach, G., Türk, A. Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees. In: Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy, cit. výše, s. 45.

<sup>207</sup> Srov. Schäfer, G., F., Haibach, G., Türk, A. Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees. In: Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy, cit. výše, s. 47.

<sup>208</sup> Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, cit. výše, s. 226.

<sup>209</sup> Článek 211 SES (bývalý článek 155 SES) stanovil, že Komise „[...] vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenesla“.

<sup>210</sup> Rozsudek ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 6; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1979 ve věci 230/78, Eridania, Recueil [1979], s. 2749, bod 7; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5383, bod 36: „It follows from the judgment in Case 25/70 Einfuhr-und Vorratstelle fuer Getreide v Koester [1970] ECR 1161, paragraph 6, that the aforementioned provisions distinguish between rules which, since they are essential to the

podrobnosti právní úpravy. „Soudní dvůr objasnil, že na základě rozlišení zamýšleného samotnou Smlouvou mezi akty, které mají svůj právní základ přímo ve Smlouvě a opatřeními určenými k jejich provedení, je zákonodárce v prvně uvedených oprávněn stanovit „zásadní prvky upravované oblasti“, a ponechat na druhých „prováděcí ustanovení“ určená „ke konkrétnímu provedení zásad“ obsažených v základním aktu.“<sup>211</sup>

Z rozhodnutí Köster vyplývají dvě skutečnosti. Soudní dvůr potvrdil, že právo Společenství je vnitřně hierarchizováno a současně definoval rozdělení opatření přijímaných orgány Společenství na legislativní a exekutivní. Obě skutečnosti jsou přitom vzájemně propojeny. Uvedené závěry Soudního dvora je samozřejmě možno vztáhnout i na institucionální a právní rámec současné Evropské unie.

Z rozhodnutí Köster bylo dále dovozeno<sup>212</sup> dělení aktů vydávaných orgány Společenství na základní akty, u nichž je právní základ pro jejich vydání odvozován ze samotné Smlouvy o ES, a prováděcí akty zahrnující odvozenou normotvorbu. Lze tedy rozlišovat primární právo, zahrnující Smlouvy na nichž je EU založena a obecné zásady, a sekundární právo, přijímané na základě procedur stanovených přímo Smlouvami (základní akty) nebo jinými postupy na základě základních aktů (prováděcí opatření).

Přestože, jak vyplynulo z předchozího výkladu, není institucionální systém Evropské unie založen na principu dělby moci, lze dojít k závěru, že v něm *cum grano salis* existuje hierarchická struktura právních aktů. Jak však také vyplynulo z předchozího výkladu, rozlišení mezi základními akty a prováděcími opatřeními má formální charakter, praktická aplikace rozlišovacích kritérií je problematická.

---

*subject-matter envisaged, must be reserved to the Council's power, and those which being merely of an implementing nature may be delegated to the Commission.*“

<sup>211</sup> Stanovisko generálního advokáta Mengozziho přednesené dne 17. dubna 2012 ve věci C-355/10, bod 26; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2003 ve věci C-14/01, Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG proti Bezirksregierung Hannover, Recueil [2003], s. I-2279, bod 33: „Only the essential elements of the matter to be dealt with fall within the exclusive competence of the Council [...] In addition, only those provisions which are intended to give concrete shape to the fundamental guidelines of Community policy are classed as essential [...]“; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 10. února 2004, spojené věci T-64/01 a T-65/01, Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH and Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co. proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství, Recueil [2004], s. II-521, bod 119.

<sup>212</sup> K tomu srov. Lenearts, K. Regulating the Regulatory Process: ‘Delegation of Powers’ in the European Community, European Law Review, 1993, č. 18, s. 23-49.

V této souvislosti je třeba věnovat pozornost také rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty. V doktríně se objevuje několik kritérií: typologické, institucionální, procedurální a materiální.<sup>213</sup>

Smlouvy neobsahovaly, až do přijetí Lisabonské smlouvy, ustanovení definující legislativní akt. Používání pojmu „legislativa“ a „legislativní“ v kontextu práva EU navíc nebylo a není doktrínou přijímáno bez pochybností. Jak uvádí *D. Simon*: „[m]ohlo by se zdát, že je sporné přenášet terminologii náležející do slovníku vnitrostátního ústavního práva a užívat k označení procesu tvorby a přijímání komunitárněprávních norem pojem legislativní funkce, [...]“.<sup>214</sup>

Otázka rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty byla v historii evropské integrace mnohokrát diskutována. Pojem „zákon“,<sup>215</sup> místo pojmu „nařízení“,<sup>216</sup> se objevil již v návrhu Římské smlouvy z roku 1957, vzhledem ke své kontroverznosti však nebyl nakonec akceptován.<sup>217</sup> Úsilí o definování pojmu legislativní akt, popř. rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty, lze zaznamenat ve Spinelliho návrhu Smlouvy o Evropské unii z roku 1984,<sup>218</sup> či usnesení Evropského parlamentu o povaze právních nástrojů Společenství.<sup>219</sup> Prohlášení (č. 16), připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference z roku 1990, obsahovalo souhlas s tím, aby mezivládní konference, která bude svolána v roce 1996, posoudila, v jakém rozsahu by bylo možné přezkoumat třídění aktů Společenství umožňující vytvoření vhodné hierarchie mezi odlišnými druhy norem.

V rozhodovací praxi Soudního dvora se pojem „legislativa“ objevuje poměrně často,<sup>220</sup> dosud však tento pojem judikaturou explicitně definován nebyl. Rovněž

---

<sup>213</sup> Srov. *Liisberg, J. B.*, The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples? Jean Monnet Working Paper 01/06, NYU School of Law, New York, s. 8.

<sup>214</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 274.

<sup>215</sup> „Law“ („Loi“).

<sup>216</sup> „Regulation“ („Règlement“).

<sup>217</sup> Srov. *Liisberg, J. B.*, The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?, cit. výše, s. 10.

<sup>218</sup> Draft Treaty Establishing the European Union. Text dostupný z [www: http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf](http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf).

<sup>219</sup> Resolution on the nature of Community acts (A3-0085/91)(Úř. věst. C 129, 20.05.1991, s. 136).

<sup>220</sup> Srov. např. rozsudek zde dne 29. listopadu 1956 ve věci 8/55, *Fédération de Charbonnière de Belgique* proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil [1956], s. 292; rozsudek Soudního dvora ze dne 15. prosince 1987 ve věci 348/85, *Dánské království* proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1987], s. 5225; k tomu blíže též *Liisberg, J. B.* The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?, cit. výše.

v jednacích řádech<sup>221</sup> a dokumentech orgánů EU se nezdá pojm legislativa objevuje, někdy ve významu totožném s pojmem právo, tedy jako souhrn právních norem, jindy v mnohem širším významu, zahrnujícím jakékoli opatření regulující vztahy ve společnosti. *J. B. Liisberg* definoval čtyři znaky, které charakterizují pojem „komunitární legislativa“, jež je možno zobecnit a vztáhnout i na pojem unijní legislativa.<sup>222</sup> Jedná se v první řadě o formalizovaný, odvozený zdroj práva. V tomto pojetí komunitární legislativa nezahrnuje ustanovení primárního práva, či obecné zásady práva. Druhým znakem je závaznost, vyloučeny jsou proto doporučení a sdělení. Třetím znakem komunitární legislativy je obecná působnost, nezahrnuje tedy individuální právní akty. Posledním znakem je skutečnost, že právním základem pro jejich přijetí je ustanovení primárního práva, nezahrnuje tedy prováděcí opatření přijatá na základě zmocnění obsaženém v základním aktu. Vzhledem k tomu, že pojem „legislativní“ byl do primárního práva zakotven Lisabonskou smlouvou, je třeba dosavadní snahy o definování těchto pojmů doktrínou vnímat právě v kontextu této změny primárního práva.

Pojem „legislativní“ se v platném znění Smluv objevuje jednak ve vztahu k vymezení pravomocí orgánů Unie,<sup>223</sup> a dále pak při vymezení právních aktů Unie, způsobů jejich přijímání, jakož i přijímání prováděcích opatření.<sup>224</sup> V souladu s čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU jsou právní akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem legislativními akty. V souladu s čl. 290 odst. 1 Smlouvy o fungování EU lze legislativním aktem přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností. Rozdíl mezi legislativními a nelegislativními akty přitom není vymezen materiálně, ale formálně.<sup>225</sup> Jinými slovy, rozdíl mezi oběma druhy aktů je dán nikoli jejich obsahem či právní závazností, ale procedurou jejich přijímání. Na tomto faktu nemění nic skutečnost, že akty v přenesené pravomoci

---

<sup>221</sup> K tomu srov. např. Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010); srov. též Jednací řád Rady (rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád; Úř. věst. L 325, 11.12.2009, s. 35).

<sup>222</sup> *Liisberg, J. B.* The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?, cit. výše, s. 7.

<sup>223</sup> Např. čl. 16 odst. 1 Smlouvy o EU: „*Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. [...]*“; čl. 15 odst. 1 Smlouvy o EU: „*Evropská rada [...]* [n]evykonává legislativní funkci.“

<sup>224</sup> Srov. článek 288 a násl. Smlouvy o fungování EU.

<sup>225</sup> Srov. *Voermans, W.* Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 317.



a prováděcí akty musí být formálně odlišeny od jiných obecně závazných právních aktů Unie tím, že součástí jejich názvu musí být slova „v přenesené pravomoci“. jde-li o akty v přenesené pravomoci dle článku 290 Smlouvy o fungování EU, a slovo „prováděcí“, jedná-li se o prováděcí akty dle článku 291 Smlouvy o fungování EU.

Lze do jisté míry souhlasit s názorem, že Lisabonská smlouva zakotvila hierarchii norem,<sup>226</sup> protože akty v přenesené pravomoci a akty prováděcí musí být v souladu se základním aktem.<sup>227</sup> Řádným nebo zvláštním legislativním postupem nicméně nejsou přijímány jen nařízení a směrnice, ale i jiné druhy aktů, což, společně s výše zmíněnou problematičností obecného rozlišení mezi legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty, relativizuje úvahy o hierarchii norem.<sup>228</sup> K pochybnostem přispívá i poněkud nesystematické zařazení doporučení a stanovisek mezi právní akty Unie.<sup>229</sup> Význam nové terminologie zakotvené Lisabonskou smlouvou v článku 288 a násl. Smlouvy o fungování EU je proto možno spatřovat především v posílení role Parlamentu a vymezení kategorie aktů, do jejichž přijímání je tento demokraticky volený orgán zapojen.<sup>230</sup>

#### I.4.2.1 Tzv. komitologická rozhodnutí v hierarchii norem

Pod pojem komitologická rozhodnutí jsou řazena rozhodnutí Rady upravující postupy pro přijímání prováděcích opatření Komisí. Jedná se konkrétně o rozhodnutí Rady 87/373/EHS ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi<sup>231</sup> a rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi<sup>232</sup> ve znění rozhodnutí Rady

---

<sup>226</sup> K tomu srov. např. návrh Zprávy Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu ze dne 29. března 2010 (2010/2021(INI)), zpravodaj: József Szájer: „*Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva zakotvuje zákonodárnou moc a zavádí hierarchii norem právního řádu Unie, čímž prohlubuje demokratický charakter Unie a racionalizuje její právní řád [...]*“

<sup>227</sup> Srov. Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 320.

<sup>228</sup> Srov. např. článek 33 Smlouvy o fungování EU – „*Evropský parlament a Rada přijímají v oblasti působnosti Smluv řádným legislativním postupem opatření k posílení spolupráce [...]*“; čl. 43 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie – „*Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem společnou organizaci zemědělských trhů [...]*“

<sup>229</sup> Srov. čl. 288 pátý pododstavec Smlouvy o fungování EU.

<sup>230</sup> Srov. Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 320.

<sup>231</sup> Úř. věst. L 197, 18.7.1987, s. 33.

<sup>232</sup> Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23.

ze dne 17. července 2006 , kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi<sup>233</sup>.

Soudní dvůr judikoval v rozsudku ve věci C-378/00 Komise proti Parlamentu a Radě, že komitologická rozhodnutí nemohou měnit ustanovení Smlouvy, čímž potvrdil nutnost jejich souladu s primárním právem.<sup>234</sup> Zajímavá je však této souvislosti otázka postavení komitologických rozhodnutí ve vztahu k prováděcím opatřením, jež mají charakter závazných právních aktů. *T. Christiansen* a *B. Vaccari* hovoří v tomto kontextu o těchto rozhodnutích jako o „meta-legislativních aktech“, které jsou z hlediska hierarchie právních norem situovány mezi primární a sekundární právo.<sup>235</sup> Přestože je snaha vytvořit v rámci hierarchie norem práva EU další kategorii aktů poněkud diskutabilní, odráží tento názor skutečnost, že právo EU striktně nerozlišuje mezi základními akty a právními akty, které je provádějí, což vede někdy k absurdní situaci, kdy je prováděcím opatřením měněn základní akt.

#### I.4.3 Institucionální praxe jako pramen práva EU

S ohledem na klíčovou roli institucionální praxe v normotvorné činnosti orgánů Unie a legislativním procesu EU obecně vzniká otázka, zda je možno tyto zvyklosti vytvářené orgány Unie považovat jakožto obyčej, ve smyslu obyčeje jako pramene obecného mezinárodního práva, rovněž za pramen práva EU. Soudní dvůr uznal v rozsudku ve věci 25/70 Köster<sup>236</sup> pravidla pro přijímání prováděcích opatření, jež dosud vycházela pouze z institucionální praxe, za souladná se Smlouvami, čímž otevřel prostor pro legitimitu výše uvedených úvah.

Generální advokát P. Maduro ve stanovisku ve věci C-133/06 připouští existenci obyčejového práva Unie, jestliže jsou naplněny veškeré podmínky vzniku obyčeje jako pramene mezinárodního práva.<sup>237</sup> Případné uznání právní hodnoty zvyklostí

---

<sup>233</sup> Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11.

<sup>234</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 2003 ve věci C-378/00, Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, Recueil [2003], s. I-937, bod 39: „*In that regard, it should be noted that, as a measure of secondary legislation, the second comitology decision, like the first, cannot add to the rules of the Treaty [...]*“; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Německo proti Komisi, Recueil [1992], s. I-5383, bod 42.

<sup>235</sup> *Christiansen, T., Vaccari, B., The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?* Maastricht, Eipascope 2006/03, s. 10.

<sup>236</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 6.

<sup>237</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 27; v této souvislosti je odkazováno na: *Jacqué, J.P.* ‘La pratique des institutions communautaires et

vytvářejících orgány Unie nebo členskými státy musí být nicméně podrobeno přísným podmínkám. Postavení právních pravidel lze přiznat těm zvyklostem, jež vykazují veškeré konstitutivní prvky obyčeje a směřují ke zmírnění nejasností Smluv, ne-li přímo k překlenutí mezer v těchto Smlouvách, s cílem zajistit účinnost rozhodovacího procesu. Tímto způsobem však mohou být do právního řádu včleněny pouze obyčeje *praeter legem*, zatímco zvyklosti, které Smlouvám odporují, nelze v žádném případě akceptovat. Přijetí obyčejů *contra legem* by bylo popřením rigidní povahy Smluv, jež nelze měnit jinak než formálním postupem upraveným za tímto účelem.<sup>238</sup> Jak vyplývá z konstantní judikatury, Soudní dvůr považuje Smlouvy za ústavní listinu Společenství [Unie] vytvářející právní řád, jehož subjekty jsou občané Evropské unie,<sup>239</sup> a pravidly obsaženými ve Smlouvách tedy nemohou disponovat ani členské státy, ani samotné orgány.<sup>240</sup>

Jak dále uvádí generální advokát P. Maduro ve výše citovaném stanovisku ve věci C-133/06, Soudní dvůr rovněž upřel právní účinek precedentům jak ze strany orgánů Společenství, tak i ze strany členských států s poukazem na to, že zvyklost nemůže rušit pravidla Smlouvy nebo mít před nimi přednost.<sup>241</sup> Soudní dvůr také, v přímé návaznosti na své odmítnutí obyčejů *contra legem* v právním řádu Společenství, již v minulosti popřel možnost dovolávat se precedentů k ospravedlnění jiného nežli náležitého právního základu, byť by mu Rada dávala přednost, jelikož „*pouhá praxe Rady se*

---

le développement de la structure institutionnelle communautaire’, in: Bieber, R., Ress, G. Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Nomos, Baden-Baden 1987, s. 377; Bleckmann, A. ‘Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht’, Europarecht, 1981, s. 101.

<sup>238</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 29; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1976 ve věci 43/75, Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Recueil [1976], s. 455, bod 58.

<sup>239</sup> Srov. posudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1991, 1/91, Posudek vydaný na základě druhého pododstavce čl. 228 odst. 1 Smlouvy - Návrh dohody mezi Společenstvím, na jedné straně, a státy Evropského sdružení volného obchodu, na straně druhé, týkající se vytvoření Evropského hospodářského prostoru, Recueil [1991], s. I-6079, bod 21; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963 ve věci 26/62, Van Gend en Loos, Recueil, s. 1, s. 23.

<sup>240</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988 ve věci 68/86, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 855, bod 38.

<sup>241</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 29; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 9. srpna 1994 ve věci C-327/91, Francouzská republika proti Evropské komisi, Recueil [1994], s. I-3641, bod 36; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995 ve věci C-426/93, Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. I-3723, bod 21; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. února 1986 ve věci 174/84, Bulk Oil (Zug) AG proti Sun International Limited a Sun Oil Trading Company, Recueil [1986], s. 559, bod 65.

*nemůže odchýlit od pravidel Smlouvy o ES, a nemůže tedy vytvořit precedens zavazující orgány Společenství, pokud jde o správný právní základ.*“<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 35; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1996 ve věci C-271/94, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-1689, bod 24; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1996 ve věci C-84/94, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-5755, bod 19; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988 ve věci 68/86, Spojené království proti Radě Evropské unie, Recueil [1988], s. 855, bod 24.

## Kapitola II - Geneze normotvorné pravomoci Komise

### Úvodem

Normotvorná pravomoc Komise se vyvíjela v souvislosti s tím, jak se v průběhu evropské integrace měnil smluvní rámec a institucionální struktura Evropských společenství, a následně i Evropské unie. Pro poskytnutí uceleného obrazu normotvorné pravomoci Komise je proto důležité věnovat pozornost nejen platné právní úpravě, ale i historickému vývoji normotvorné pravomoci. Cílem této kapitoly je poskytnout ucelený pohled na vývoj prováděcích pravomocí Komise, jakož i na pravomoci postupně svěřované Smlouvami Komisi v širším kontextu legislativního procesu EU. V kapitole jsou užity metody popisné a srovnávací, pozornost je přitom věnována jak hmotněprávní, tak procesní úpravě. Důraz je kladen rovněž na vývoj normotvorné pravomoci v kontextu interinstitucionálních vztahů a judikatury Soudního dvora. Kapitola je členěna do podkapitol, které reflektují důležité mezníky ve vývoji smluvního rámce evropské integrace.

Vzhledem k tomu, že jádro normotvorné pravomoci Komise tvoří pravomoc k přijímání prováděcích opatření majících nejčastěji povahu závazných právních aktů, je kapitola primárně zaměřena na proces přijímání těchto opatření, často spojovaný s pojmem komitologie. Rovněž členění této kapitoly bylo zvoleno s ohledem na mezníky v institucionalizaci prováděcích pravomocí Komise. Jednotlivé podkapitoly jsou zpravidla členěny na dvě části. První je věnována normotvorné pravomoci Komise obecně, druhá je pak zaměřena na vývoj komitologie.

### II.1 Pojem komitologie

Pojem komitologie,<sup>1</sup> odvozený od slova comity,<sup>2</sup> reprezentuje soubor (převážně) právem EU definovaných pravidel a procesních postupů upravujících činnost výboru, které jsou nápomocny Komisi při přijímání prováděcích opatření k základním aktům

---

<sup>1</sup> Anglicky „comitology“, což je dovozeno z francouzského slova „la comitologie“. K tomu srov. *Pollack, M. A.*, Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology. European University Institute. Comparative Political Studies forthcoming Spring 2003.

<sup>2</sup> Slovo „comity“ lze překládat jako shoda, dorozumění, uznání; dostupná literatura však také odvozuje pojem komitologie od slova „committee“ výbor, k tomu blíže např. *Delegation of powers to the Commission: reforming comitology*. HL 23 1998/99. 2 February 1999. House of Lords. European Communities – Third Report.

práva Evropské unie.<sup>3</sup> Jednotlivé postupy se od sebe liší mírou do jaké mohou jednotlivé orgány, především Komise, Rada prostřednictvím výborů složených ze zástupců členských států na úrovni expertů<sup>4</sup> a Evropský parlament, ovlivňovat výslednou podobu prováděcího opatření.

Lze souhlasit s názorem, že omezení pojmu komitologie jen na souhrn výborů zástupců národních vlád je příliš zjednodušující,<sup>5</sup> ani výše uvedená definice komitologie však nevystihuje plně obsah tohoto pojmu. Komitologii je třeba vnímat jako zastřešující pojem zahrnující řadu činností legislativního a exekutivního charakteru, které je možno rozdělit do tří oblastí:<sup>6</sup>

- legislativní opatření upřesňující a provádějící akty sekundárního práva;
- legislativní opatření přizpůsobující a adaptující právo EU novým vědeckým poznatkům;
- opatření zajišťující implementaci jednotlivých politik EU.

Pro většinu definic komitologie je příznačné,<sup>7</sup> že zdůrazňují roli Komise, Rady a komitologických výborů, zcela však opomíjejí roli Parlamentu. Jako jedno z možných vysvětlení lze uvést, že přijímání prováděcí opatření je výrazem exekutivní pravomoci, do jejíhož výkonu je Parlament jako reprezentant unijní legislativy zapojen jen v důsledku specifické institucionální struktury Evropské unie, která na rozdíl od ústavních systémů jednotlivých členských států důsledně nerespektuje princip dělby moci. Z tohoto pohledu se proto může jevit role Parlamentu v komitologii jako okrajová. Současné však tento nedostatek v definování pojmu komitologie odráží i často kritizovaný demokratický deficit, netransparentnost a nedostatek demokratické kontroly nad jednotlivými komitologickými procedurami. Jinými slovy, přestože jsou komitologickými postupy často přijímány závazné právní akty, probíhá jejich

---

<sup>3</sup> K tomu srov. např. *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 6.

<sup>4</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!? *Eipascope*, 1999/03, s. 10.

<sup>5</sup> Srov. *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 6.

<sup>6</sup> Srov. *Reforming Comitology* 1.7.2003. House of Lords. Select Committee on European Union Thirty-First Report. Chapter 2: What is comitology?.

<sup>7</sup> Srov. např. *Delegation of powers to the Commission: reforming comitology*. HL 23 1998/99. 2 February 1999. House of Lords. *European Communities – Third Report: „Comitology” is established Community shorthand for the system of procedures involving committees, made up of representatives from Member States and chaired by the Commission, whereby the Member States can exercise some control over implementing powers delegated to the Commission by the Council.*“; k tomu srov. též *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 6.

schvalování za zavřenými dveřmi Komise a komitologických výborů bez možnosti ovlivnění výsledku ze strany odborné i laické veřejnosti.

## II.2 Fenomén komitologických výborů

*„Skutečnost, že tyto výbory existují je obecně známá. Až na zasvěcené osoby, příčinnivé bruselské pozorovatele a několik málo akademiků a studentů však zůstává odpověď na otázku, kdo v těchto výborech zasedá, kdy se scházejí, podle jakých pravidel pracují a o čem rozhodují, zahalena tajemstvím.“<sup>8</sup>*

S pojmem komitologie bývá úzce spojován s fenomén výborů. Systém výborů vznikl jako způsob, jakým Rada mohla kontrolovat Komisi.<sup>9</sup> Výbory v nejrůznějších podobách, od neformálních uskupení až po instituce s právem definovanou vnitřní strukturou a pravomocemi, představují důležitý prvek politických systémů, které se vyvinuly v západní Evropě. Postupné pronikání výborů do rozhodovacích procesů na národní, sub-národní a stále více i supranacionální úrovni podstatným způsobem ovlivňuje podobu i charakter činnosti legislativních a exekutivních institucí. Někdy je v této souvislosti užíván termín „vládnutí prostřednictvím výborů“.<sup>10</sup>

Pojem výbor lze obecně definovat jako institucionalizovanou skupinu osob nadaných odbornou specializací a reprezentativností, tedy schopností zastupovat zájmy určitého celku (skupiny jednotlivců, ekonomického subjektu, regionu, členského státu).<sup>11</sup> Výše uvedená definice se opírá o dvě základní funkce, které výbory v moderních politických systémech plní.<sup>12</sup> První z nich představuje poskytování odborných znalostí veřejným institucím podílejícím se na rozhodovacích procesech, což vyplývá z rostoucí komplexnosti a specializace úkolů, jejichž zajištění je nezbytné pro řádné fungování současné společnosti. Neméně významnou funkcí výborů je role

---

<sup>8</sup> The United Kingdom Parliament Select Committee on European Communities. Third Report. 2. 2. 1999. Part 1.: „*The fact that these committees exist is fairly well known. But who sits on them, when they meet, how they work and what they decide is something of a mystery, except to insiders, assiduous Brussels watchers and a few academics and students; European Communities.*“

<sup>9</sup> Srov. Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 314.

<sup>10</sup> „Governance by Committees“; k tomu srov. Haibach, G. Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation. Eipascopie, 2000/02.

<sup>11</sup> Srov. Larsson, T., Maurer, A. Subproject 4: The Committee System, Legitimacy, Citizen's perceptions and Acceptance of the EU-System of Governance, In: Governance by Committee: the Role of Committees in European Policy making and Policy, s. 77.

<sup>12</sup> Srov. Haibach, G. Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation, cit. výše, s. 38.

koordinátora mezi jednotlivými institucemi, které se na rozhodovacích procesech podílejí. Koordinační funkce se liší v závislosti na vnitřním uspořádání politického systému. Přitom platí, že čím více je politický systém vertikálně a horizontálně strukturován, tím větší je význam koordinační funkce výborů pro jeho řádné fungování.

Evropská unie představuje dynamicky se rozvíjející politický a právní systém. K dynamice vývoje její institucionální struktury a rozhodovacích procesů přispívá i neexistence jasně definovaných geografických hranic. Každý nový členský stát přináší své ústavněprávní tradice a kulturu, jež následně ovlivňují činnost evropských orgánů a institucí. S ohledem na popsanou dynamičnost je role výborů pro řádné fungování EU důležitější než v tradičních politických systémech. Jak uvádí *G. Haibach*,<sup>13</sup> systém vládnutí v Evropské unii by nemohl existovat bez výborů, které plní následující funkce:

- poskytování odborných znalostí, potřebných pro rozhodování a implementaci, příslušným institucím;
- koordinace mezi jednotlivými úrovněmi rozhodovací struktury EU;
- kontrola rozhodovacích procesů;
- vytváření systému brzd a rovnováh mezi hlavními orgány a institucemi Evropské unie.

V uvedeném výčtu jsou nejzajímavější poslední dvě funkce, kdy výbory svou činností nahrazují nedostatečnou „kapacitu“ některých orgánů nebo institucí. Rada využívala od počátků komitologie systém výboru ke kontrole přijímání prováděcích opatření Komisí, protože neměla dostatečné materiální a personální zázemí k tomu, aby sama prováděla kontrolu a přijímala prováděcí opatření, jež měla a mají převážně technický charakter. Uvedený výčet funkcí výborů nicméně signalizuje i nedostatky závažnějšího charakteru. Zejména se v tomto kontextu jedná o neexistenci jasně definovaných pravomocí jednotlivých institucí zúčastněných na legislativních a rozhodovacích procesech uvnitř EU. Skutečnost, že jedním z úkolů výborů v institucionální struktuře Unie je kontrola rozhodovacích procesů a vytváření systému brzd a rovnováh mezi hlavními institucemi a orgány jen podtrhuje neexistenci principu dělby moci v ústavním systému EU.

---

<sup>13</sup> *Haibach, G.* Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation, cit. výše, s. 40.



Jako legitimní a nutná pro zajištění řádného fungování Evropské unie je obecně vnímána činnost výborů spočívající v poskytování odborných znalostí a koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi institucionální struktury EU. Výbory jsou však často kritizovány pro netransparentnost a nedemokratičnost, která zpochybňuje legitimitu jejich rozhodování, a jsou proto nezdůvodněně vnímány jako zosobnění demokratického deficitu a bruselské technokratické byrokracie.<sup>14</sup>

Na činnosti orgánů Evropské unie se podílí celá řada výborů, které je možno klasifikovat do pěti základních skupin:<sup>15</sup>

- expertní výbory poskytujících Komisi odborné znalosti při přípravě návrhů právních aktů Unie;
- instituce s poradním statutem (Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů);
- přípravné orgány Rady (pracovní skupiny) a Výbor stálých zástupců (COREPER);
- stálé výbory Parlamentu;
- výbory zřízené za účelem asistovat Komisi při přijímání prováděcích opatření majících charakter závazných právních aktů.

Uvedená klasifikace není navzdory obecnému rozšíření zcela vyčerpávající. Nepostihuje širokou skupinu méně formalizovaných uskupení, jež rovněž naplňují pojmové znaky definice výboru, a dále *ad hoc* zřizované výbory. Některé kategorie jsou definovány příliš úzce, například výbory zřízené Komisí a složené ze zástupců členských států a odborníků asistují Komisi nejen při přípravě právních aktů Unie, ale i při výkonu jejích prováděcích pravomocí. Klasifikace rovněž opomíjí zvláštní charakter činnosti výborů zřízených na základě práva EU k výkonu specifických činností.<sup>16</sup>

V doktríně se objevuje i jiné dělení výborů, a to na ty, které asistují Komisi při přípravě aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, dále výbory připravující

---

<sup>14</sup> Srov. Haibach, G. Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation, cit. výše, s. 40.

<sup>15</sup> Larsson, T., Maurer, A. Subproject 4: The Committee System, Legitimacy, Citizen's perceptions and Acceptance of the EU-System of Governance, cit. výše, s. 77.

<sup>16</sup> Jednalo se například o výbor zřízený na základě článku 133 Smlouvy o ES, jehož předmětem činnosti bylo provádění společné obchodní politiky, nebo Výbor pro zaměstnanost, zřízený v souladu s článkem 130 Smlouvy o ES.

podkladové materiály pro jednání Rady a výbory, které dohlíží na přijímání prováděcích opatření k základním aktům.<sup>17</sup> Pouze o těch posledních se pak hovoří jako o komitologických.

Výbory asistující Komisi při výkonu prováděcích pravomocí tvoří tedy jen část výborů podílejících se na normotvorné činnosti Komise.<sup>18</sup> Celkový počet komitologických výborů je asi 260.<sup>19</sup> V praxi může přitom jeden výbor rozhodovat na základě několika odlišných komitologických postupů.<sup>20</sup>

### II.3 Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

Smlouva o ESUO nezahrnovala mezi orgány Společenství Komisi. V souladu s článkem 7 této smlouvy zastával její roli Vysoký úřad, jehož úkolem bylo usilovat o dosažení cílů, které Smlouva o ESUO stanovila.<sup>21</sup> Pravomoc a působnost Vysokého úřadu bylo nutno vykládat v souladu s článkem 3 Smlouvy o ESUO, dle kterého jednaly orgány Společenství v rámci své pravomoci a ve společném zájmu. Jednalo se o období zásady svěřených pravomocí, jak ji definuje čl. 5 odst. 1 a čl. 13 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

V souladu s článkem 14 Smlouvy o ESUO byl Vysoký úřad nadán pravomocí přijímat, k plnění jemu svěřených úkolů a za podmínek stanovených touto smlouvou, rozhodnutí, dávat doporučení nebo vydávat stanoviska.

Rozhodnutí přitom byla ve všech svých částech závazná a tím se blížila současným nařízením. Doporučení byla závazná pokud jde o cíle v nich vytyčené, přičemž ponechávala těm, jimž byla určena, volbu prostředků vhodných k jejich

---

<sup>17</sup> Srov. Egeberg, M., Schaefer, G. F., Trondal, J. The Many Faces of EU Committee Government. Department of Political Science and ARENA, University of Oslo. ARENA Working Paper WP 03/2, s. 1.

<sup>18</sup> K tomu srov. např. Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM(2011) 879 v konečném znění, 12.12.2011), s. 2: „Je důležité rozlišovat mezi výbory komitologie na jedné straně a dalšími subjekty, zejména „odbornými skupinami“, které zřídila sama Komise, na straně druhé. Odborné skupiny poskytují Komisi odborné poznatky při přípravě a provádění politik, zatímco výbory komitologie pomáhají Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, které jí byly svěřeny základními právními akty [...]“.

<sup>19</sup> Dle Zprávy Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM (2011) 879 v konečném znění, 12.12.2011, s. 3) byl v roce 2009 celkový počet výborů 266, v roce 2010 pak 259; z hlediska politik Evropské unie bylo v roce 2010 nejvíce výborů v oblasti Životní prostředí (ENV) - 32, Podnikání a průmysl (ENTR) - 30, Mobilita a doprava (MOVE) - 29 a Zdraví a spotřebitelé (SANCO) - 22.

<sup>20</sup> V roce 2010, tedy před vstupem nařízení č. 182/2011 v platnost, využívalo asi 16% výborů (42) výhradně regulativní postup, 12% výborů (32) výhradně řídicí postup, 8% výborů (21) výhradně poradní postup a 9% výborů (23) výhradně regulativní postup s kontrolou. Nejvíce, asi 54% výborů (141), pak fungovalo s využitím několika postupů (údaje vyplývají ze Zprávy Komise o činnosti výborů v roce 2010, KOM(2011) 879 v konečném znění, 12.12.2011, s. 4).

<sup>21</sup> Srov. článek 8 Smlouvy o ESUO.

dosažení. Doporučení se tedy svou povahou blížila směrnicím dle platné právní úpravy. Poslední pododstavec čl. 14 Smlouvy o ESUO současně stanovil, že pokud byl Vysoký úřad oprávněn přijmout rozhodnutí, mohl se omezit na to, že vydal doporučení. Z dalších ustanovení Smlouvy o ESUO vyplývá,<sup>22</sup> že doporučení a rozhodnutí mohla být určena konkrétním osobám, mohla však působit i *erga omnes*. Stanoviska pak nebyla závazná.

V tomto kontextu je třeba dále odkázat na článek 15 Smlouvy o ESUO, dle kterého musela být rozhodnutí, doporučení a stanoviska odůvodněná a muselo se v nich přihlížet ke stanoviskům, která bylo třeba si opatřit. Jednalo se o zakotvení zásady povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech. Tento článek současně zakotvoval zásadu publikace. Pokud se rozhodnutí nebo doporučení týkalo jednotlivého případu, bylo pro zúčastněné strany závazné od svého doručení. V ostatních případech byla závaznost vázána na zveřejnění.

Při Vysokém úřadu byl zřízen Poradní výbor, jehož členy jmenovala Rada.<sup>23</sup> V souladu s článkem 19 Smlouvy o ESUO mohl Vysoký úřad konzultovat s Poradním výborem ve všech případech, kdy to považoval za vhodné. Jinak byl povinen tak učinit vždy, když byla konzultace vyžadována Smlouvou o ESUO.<sup>24</sup>

Normotvorná pravomoc Vysokého úřadu byla definována velmi široce, byl nadán širokou pravomocí k vydávání právních aktů. Politicky byl Vysoký úřad odpovědný Shromáždění.<sup>25</sup> Smlouva o ESUO tak položila základ institucionálnímu uspořádání, ve kterém pravomoci Vysokého úřadu, přejmenovaného později na Komisi, přesahovaly míru pravomocí, které jsou ve vnitrostátních ústavních systémech zpravidla svěřeny exekutivním orgánům. Přestože toto velmi široké svěřením pravomocí Vysokému úřadu odpovídá charakteru pravomocí obdobných orgánů v mezinárodních organizacích,<sup>26</sup> s ohledem na další vývoj evropské integrace, směřující k vytvoření svébytného právního řádu a nadnárodní institucionální struktury, se ukázalo jako poněkud problematické. Nelze než souhlasit se *D. Simonem*, že důsledkem institucionálního uspořádání

---

<sup>22</sup> Srov. např. čl. 15 druhý a třetí pododstavec Smlouvy o ESUO.

<sup>23</sup> V souladu s článkem 18 Smlouvy o ESUO tvořilo Výbor nejméně 84 a nejvýše 108 členů. Výbor se skládal rovným dílem ze zástupců výrobců a zástupců pracujících, spotřebitelů a obchodníků.

<sup>24</sup> Např. v souladu s článkem 46 Smlouvy o ESUO Vysoký úřad zveřejňoval obecné cíle a programy poté, co jej předložil Poradnímu výboru.

<sup>25</sup> K tomu srov. článek 24 Smlouvy o ESUO.

<sup>26</sup> K tomu srov. např. Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 483 a násl.

Společenství, z něhož vychází komunitární [a nyní také unijní] ústavní systém a jež má svůj základ ve Smlouvě o ESUO, jsou strukturální obtíže ve fungování tohoto ústavního systému, a to jak v oblasti legislativní, tak při výkonu pravomocí rozpočtových nebo při udržování vnějších vztahů. Důsledkem formálního nerozlišování legislativních a exekutivních funkcí je určitá „prvotní normativní změt“, z níž unijní právní řád vychází.<sup>27</sup>

Pro další vývoj smluvního rámce evropské integrace je charakteristické postupné oslabování role Komise ve prospěch Rady a následně i Parlamentu. Přesto však zůstala specifická role Komise jako legislativně-exekutivního orgánu v institucionálním systému Společenství, a posléze i Evropské unie, zachována.

## **II.4 Od Římských smluv po přijetí Jednotného evropského aktu**

Tato podkapitola je zaměřena na vývoj normotvorné pravomoci Komise v období od přijetí Smlouvy o Evropském hospodářském společenství a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii do roku 1986, kdy byl přijat Jednotný evropský akt. Toto období bylo klíčové především z hlediska konstituování komitologie jako souboru postupů pro přijímání prováděcích opatření k závazným právním aktům Společenství.

### **II.4.1 Smlouva o založení Evropské hospodářského společenství**

Smlouva o EHS nepřevzala termín „Vysoký úřad“, zakotvený ve Smlouvě o ESUO, ale zavedla v souvislosti s orgánem vykonávajícím obdobnou pravomoc a působnost pojem Komise.<sup>28</sup>

Zcela zásadní povahu z hlediska budoucího vývoje legislativního procesu Společenství mělo přiznání rozhodovacích pravomocí Radě a současné zakotvení pravomoci Rady delegovat na Komisi pravomoc k provádění právních aktů přijatých Radou.<sup>29</sup>

Článek 4 odst. 2 Smlouvy o EHS stanovil, že každý orgán jedná v mezích působnosti, kterou mu svěčuje tato smlouva. Toto ustanovení odráží zásadu svěřených

---

<sup>27</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 273 a 274.

<sup>28</sup> Srov. článek 4 Smlouvy o EHS.

<sup>29</sup> Srov. článek 145 a článek 155 Smlouvy o EHS; k tomu srov. též podkapitola II.4.4 Počátky komitologie.

pravomocí a je obdobou širšího vymezení této zásady, zakotvené nyní v čl. 13 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Smlouva o EHS rovněž zakotvila existenci Hospodářského a sociálního výboru, jež měl poradní funkci a byl nápomocen Radě a Komisi.

Smlouva o EHS také obsahovala „zárodky“ v platné úpravě velmi široce definované pravomoci normotvorné iniciativy Komise.<sup>30</sup> V některých případech, stejně jako je tomu v platném znění Smluv, určovaly ustanovení Smlouvy o EHS již konkrétní druh právního aktu, v němž má být právní úprava obsažena.<sup>31</sup> V tomto kontextu je třeba rovněž odkázat na článek 149 Smlouvy o EHS, který stanovil, že pokud rozhoduje Rada na návrh Komise, může přijmout rozhodnutí, které se od tohoto návrhu odchyluje, pouze jednomyslně a dále, že dokud Rada nerozhodne, může Komise svůj původní návrh změnit, a to zejména, byl-li tento návrh konzultován se Shromážděním.

Precizněji<sup>32</sup> byla ve Smlouvě o EHS definována rovněž pravomoc a působnost Komise. Mimo výše zmíněného vykonávání pravomocí k provádění právních aktů vydaných Radou, které na ni Rada delegovala, byla Komise k zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu zmocněna.<sup>33</sup>

- dbát na provádění Smlouvy o EHS, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě;<sup>34</sup>
- vydávat doporučení nebo zaujímat stanoviska v oblastech, které jsou předmětem Smlouvy o EHS, jestliže tak tato smlouva výslovně stanovila nebo jestliže to Komise považovala za nutné;
- mít vlastní rozhodovací pravomoc a podílet se na tvorbě aktů Rady a Shromáždění za podmínek stanovených smlouvou.

Smlouva o EHS přinesla rovněž změny do oblasti klasifikace právních aktů přijímaných orgány Společenství. Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených ve Smlouvě o EHS byly Rada a Komise v souladu s článkem 189 této smlouvy zmocněny vydávat nařízení a směrnice, přijímat rozhodnutí a vydávat doporučení nebo zaujímat stanoviska. Gramatickým výkladem lze dojít k závěru, že Rada a Komise měly

---

<sup>30</sup> Srov. čl. 7 druhý pododstavec Smlouvy o EHS: „Rada může na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním kvalifikovanou většinou přijmout nařízení zakazující takovou diskriminaci.“

<sup>31</sup> Srov. např. čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EHS: „Poplatky, které platí mezi členskými státy a které mají účinek rovnocenný dovozním clům, budou v průběhu přechodného období postupně zrušeny. Komise stanoví ve formě směrnic harmonogram tohoto postupného rušení [...]“

<sup>32</sup> Ve srovnání se Smlouvou o ESUO.

<sup>33</sup> Srov. článek 155 Smlouvy o EHS.

<sup>34</sup> Odrazem této pravomoci pak byla aktivní legitimace Komise v řízení o porušení Smlouvy dle článku 169 Smlouvy o EHS.

z hlediska přijímání právních aktů rovnoprávné postavení,<sup>35</sup> ve srovnání se Smlouvou o ESUO však byla role Komise při vydávání právních aktů výrazně oslabena.

Článek 189 Smlouvy o EHS rovněž blíže specifikoval povahu jednotlivých druhů právních aktů přijímaných orgány Společenství. Nařízení mělo obecnou působnost, bylo závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice byla závazná pro každý stát, kterému byla určena, pokud jde o výsledek, jehož mělo být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechávala vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí bylo závazné v celém rozsahu pro ty, jimž bylo určeno. Doporučení a stanoviska nebyla závazná. Až na některé drobné odchylky, týkající se zejména povahy rozhodnutí,<sup>36</sup> byla klasifikace právních aktů prakticky totožná s platnou právní úpravou obsaženou v článku 288 Smlouvy o fungování EU.

Smlouva o EHS zakotvovala, obdobně jako Smlouva o ESUO, povinnost odůvodnit právní akt<sup>37</sup> a zakotvovala rovněž zásadu publikace.<sup>38</sup>

Hovoříme-li o normotvorné pravomoci Komise, je třeba zmínit též důležitou roli, kterou Smlouva o EHS přiznávala Komisi v procesu změny této smlouvy. V souladu s článkem 236 mohla Komise, společně s vládou kteréhokoli členského státu, předložit Radě návrhy na změnu smlouvy. V této souvislosti nelze také opomenout zakotvení doložky flexibility v článku 235 Smlouvy o EHS: *„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním jednomyslně vhodná opatření.“*

Máme-li hodnotit změny, které přinesla Smlouva o EHS ve vztahu k normotvorné pravomoci Komise, je třeba zmínit především oslabení pravomocí k vydávání právních aktů ve prospěch Rady. Tento přesun pravomocí předznamenal delegaci prováděcích pravomocí na Komisi s ohledem na nedostatečnou kapacitu Rady plně novou pravomoc využít. Lze souhlasit se *D. Simonem*, že postupné omezování prováděcích pravomocí

---

<sup>35</sup> K tomu srov. též čl. 191 první pododstavec Smlouvy o EHS.

<sup>36</sup> Srov. čl. 288 čtvrtý pododstavec Smlouvy o fungování EU: *„Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.“*

<sup>37</sup> Srov. článek 190 Smlouvy o EHS: *„Nařízení, směrnice a rozhodnutí Rady nebo Komise musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy nebo stanoviska, které musí být podle této smlouvy předloženy.“*

<sup>38</sup> Srov. článek 191 Smlouvy o EHS: *„Nařízení se vyhláší v Úředním věstníku Společenství. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.[...] Směrnice a rozhodnutí se oznamují těm, jimž jsou určeny, a nabývají účinku tímto oznámením.“*

Komise prostřednictvím zřizování výborů vyvolalo specificky komunitární patologický jev – komitologii.<sup>39</sup>

#### II.4.2 Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Úprava obsažená ve Smlouvě o Euratomu v podstatě kopírovala právní úpravu obsaženou ve Smlouvě o EHS. V souladu s čl. 3 odst. 1 této smlouvy byla Komise jedním z orgánů Společenství a v tomto ustanovení bylo rovněž v souladu se zásadou svěřených pravomocí stanoveno, že každý orgán jedná v mezích působnosti, kterou mu Smlouva o Euratomu svěřuje. Poradní funkci ve vztahu ke Komisi a Radě plnil Hospodářský a sociální výbor.

Rovněž pravomoci Komise, definované v článku 124 Smlouvy o Euratomu,<sup>40</sup> byly koncipovány obdobně jako ve Smlouvě o EHS. Totéž platí i pro ustanovení týkající se právních aktů, jež byly orgány zmocněny vydávat, jakož i o zakotvení povinnosti odůvodnit právní akt, zásadě publikace právních aktů,<sup>41</sup> podání návrhu na změnu smlouvy<sup>42</sup> a doložce flexibility.<sup>43</sup>

#### II.4.3 Smlouva o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství

Tato smlouva, někdy označovaná též jako Slučovací smlouva či Smlouva o jednotných orgánech, zřídila Komisi Evropských společenství,<sup>44</sup> jež nahradila Vysoký úřad Evropského společenství uhlí a oceli, Komisi Evropského hospodářského společenství a Komisi Evropského společenství pro atomovou energii. Komise Evropských společenství vykonávala působnost výše uvedených orgánů v souladu se Smlouvami o ESUO, EHS a Euratomu. Z hlediska normotvorné pravomoci Komise nicméně tato smlouva nepřinesla žádné zásadní změny.

---

<sup>39</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 206.

<sup>40</sup> Článek 124 Smlouvy o Euroatomu: „K zajištění rozvoje jaderné energie ve Společenství Komise:

- dbá na provádění této smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě;
- vydává doporučení nebo zaujímá stanoviska v oblastech, které jsou předmětem této smlouvy, jestliže tak tato smlouva výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné;
- má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a Shromáždění za podmínek stanovených touto smlouvou;
- vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenesla.

<sup>41</sup> Srov. články 161–163 Smlouvy o Euratomu.

<sup>42</sup> Srov. článek 204 Smlouvy o Euratomu.

<sup>43</sup> Srov. článek 203 Smlouvy Euratomu.

<sup>44</sup> Srov. článek 9 Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství.

#### II.4.4 Počátky komitologie

Počátky komitologie je možno spatřovat v řídicích výborech vytvářených v 60. letech minulého století k realizaci společné zemědělské politiky.<sup>45</sup> Jak vyplývá z předchozího výkladu, vytvoření systému výborů souviselo se zjištěním, že Rada nemá dostatečné kapacity, aby přijala všechna prováděcí opatření nutná pro úspěšnou realizaci společného trhu se zemědělskými produkty. Rada však nechtěla delegovat na Komisi pravomoci bez možnosti zachovat si nad procesem přijímání prováděcích opatření kontrolu. Úkolem výborů, jejichž význam v legislativním procesu se lišil v závislosti na jejich typu, bylo přijmout stanovisko k jednotlivým prováděcím opatřením před tím, než budou Komisí schválena. Takto vytvořené řešení bylo obecně přijatelné. Rada přestala nést zodpovědnost za „technické detaily“ prováděcích opatření s tím, že si ponechala právo kontroly prostřednictvím komitologických výborů.<sup>46</sup> Komise naopak získala právo podílet se na provádění právních aktů, které navrhla.<sup>47</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, právním základem pro činnost prvních komitologických výborů se stala čl. 145 druhá odrážka Smlouvy o EHS, který stanovil, že k dosažení cílů vytyčených smlouvou a za podmínek jí vymezených má Rada rozhodovací pravomoc, a dále čl. 155 čtvrtá odrážka Smlouvy o EHS, dle kterého vykonávala Komise k zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu pravomoci k provádění právních aktů vydaných Radou, které na ni Rada přenesla [delegovala]. Lze souhlasit s názorem, že z této právní úpravy vyplývala poměrně značná volnost uvážení Rady, zda prováděcí pravomoci na Komisi deleguje či nikoli. Rada tedy byla absolutním nositelem delegace pravomoci.<sup>48</sup>

V letech 1961 a 1962 byly podniknuty první kroky k vytvoření společné zemědělské politiky. Již v této době bylo potřebné zajistit detailní regulaci technického charakteru, na což nemohla Rada sama stačit. Současně Rada postrádala prostředky a kapacity k efektivnímu zvládnutí těchto administrativně náročných činností na každodenní bázi a chyběly jí i nástroje k přijímání rychlých rozhodnutí. Rada si samozřejmě nepřála postoupit pravomoc k vydávání prováděcích opatření Komisi

---

<sup>45</sup> Tyto výbory dohlížely zejména na stanovení intervenčních cen pro zemědělské produkty Komisí.

<sup>46</sup> Srov. *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 13.

<sup>47</sup> *P. Lintner a B. Vaccari (Lintner, P., Vaccari, B. The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control? Eipascope, 2005/01, s. 15-25)* hovoří v této souvislosti o tom, že komitologické výbory představují vzhledem ke svému složení zmenšenou podobu Rady (tzv. mini-Rady - „mini-Councils“).

<sup>48</sup> Srov. *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 14 a 15.



bez toho, aby si ponechala nad procesem jistou míru kontroly. Za této situace bylo navrženo několik řešení, z nichž vyšel jako kompromisní návrh na vytvoření výborů známých jako řídicí výbory.<sup>49</sup> Tyto výbory se skládaly ze zástupců vlád členských států, jejichž úkolem bylo vyjadřovat stanoviska k návrhům prováděcích opatření. Komise, která uvedená opatření navrhovala, je však mohla přijmout okamžitě, a to i za situace, kdy výbor návrh opatření odmítl kvalifikovanou většinou. Pokud však výbor vyjádřil s opatřením kvalifikovanou většinou nesouhlas, návrh opatření byl postoupen zpět Radě, která mohla v určené lhůtě, zpravidla jeden měsíc, kvalifikovanou většinou přijmout odlišné rozhodnutí. Tato procedura umožňovala Komisi v případě potřeby urychleně přijmout potřebné prováděcí opatření a současně dávala Radě pravomoc modifikovat rozhodnutí Komise.

Jak uvádí *G. Haibach*,<sup>50</sup> komitologie se „zrodila“ dne 4. dubna 1962, kdy byl na základě článku 25f nařízení 19/1962<sup>51</sup> ustaven první řídicí výbor. Před koncem přechodného období, na které byly řídicí výbory zřízeny a jež mělo skončit k 31. prosinci 1969, rozhodla Rada o zachování výborů na permanentní bázi. Užívání řídicích výborů se postupně rozšířilo do celé oblasti zemědělství.

V průběhu roku 1966 probíhala v Radě bouřlivá diskuse, jaká komitologická procedura by měla být použita pro přijímání prováděcích opatření v oblasti cel, veterinární právních předpisů a právních předpisů v oblasti krmiv a potravin. Výsledkem této diskuse byl kompromisní návrh na zřízení regulativního výboru,<sup>52</sup> který byl ustaven dne 27. června 1968 nařízeními 802 a 803/1968.<sup>53</sup> V případě regulativního výboru mohla Komise přijmout prováděcí opatření jen v případě, že s ním vyjádřil výbor souhlas kvalifikovanou většinou. V opačném případě byl návrh prováděcího opatření předložen Radě. Tato procedura současně zavedla pravidlo, že Komise může

---

<sup>49</sup> *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 10 – „Management Committee“; k tomu srov. též *Haibach, G.* (1997) Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers. Eipascope, 1997/3.

<sup>50</sup> *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 10.

<sup>51</sup> Règlement n° 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (Úř. věst. P 30, 20.4.1962, s. 933).

<sup>52</sup> K tomu srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 10 – „Regulatory Committee“.

<sup>53</sup> Regulation (EEC) No 802/68 of the Council of 27 June 1968 on the common definition of the concept of the origin of goods (Úř. věst. L 148, 28.6.1968, s. 1); Regulation (EEC) No 803/68 of the Council of 27 June 1968 on the valuation of goods for customs purposes (Úř. věst. L 148, 28.6.1968, s. 6).

přijmout prováděcí opatření v situaci, kdy Rada nepřijala rozhodnutí ve lhůtě specifikované v základním aktu. Tato možnost byla nazvána jako „ochranná síť“.<sup>54</sup>

Rada neměla námitky proti aplikaci tohoto postupu v oblasti cel, pokud se ale týká veterinárních opatření, rostlinolékařství a krmiv, projevíly členské státy výhrady k aplikaci regulativního postupu. Regulativní postup byl proto ve zmíněných oblastech doplněn o proceduru „dvojitá ochranná síť“.<sup>55</sup> Tato praxe se velmi rychle rozšířila i do jiných oblastí.<sup>56</sup>

#### II.4.4.1 Legalita a legitimita komitologie

Vznik komitologie vyvolal celou řadu otázek z hlediska legitimacy nově vytvořeného systému přijímání prováděcích opatření, jakož i jeho souladu s primárním právem. Přestože je v kontextu předmětu této práce klíčové zabývat se především otázkami souvisejícími s legalitou komitologie, problematiku její legitimacy nelze zcela opomenout.

Systém přijímání prováděcích opatření vyvolával otázky týkající se jeho souladu s primárním právem již od okamžiku svého vzniku. Tyto pochybnosti byly materializovány jednak do podoby interinstitucionálních sporů, o nichž bylo a dále ještě bude pojednáno, současně však našly svůj odraz i v rovině právně teoretické a doktrinální.

Z článků 145 a 155 Smlouvy o EHS nebylo možno explicitně dovodit, že Rada je absolutním nositelem delegace pravomoci, tato skutečnost byla dovozována výkladem. S tím však souvisela i další otázka, a to do jaké míry může Rada stanovit limity delegace pravomoci. Jak uvádí *J. Tlamyňa*, argumentace prakticky neomezenou pravomocí Rady určit obsah přenesení [delegace] pravomoci vedla k „logickému“ závěru, že pokud je Rada způsobilá zcela odepřít přenesení [delegaci] pravomoci, musí být *a fortiori* rovněž způsobilá podrobit přenesení [delegaci] pravomoci určitým podmínkám, jež našly svůj odraz v podobě komitologických výborů.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 10 – „*filet (safety net)*“.

<sup>55</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 10 – „*contrefilet (double safety net)*“.

<sup>56</sup> *J. Tlamyňa* uvádí, že již v tomto období se ustálily tři typy výborů – řídicí, regulační a poradní. (srov. *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 35).

<sup>57</sup> *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 15.

Otázky týkající se legality systému komitologie byly samozřejmě reflektovány i judikaturou Soudního dvora, konkrétně pak rozsudkem ve věci 25/70 Köster,<sup>58</sup> o němž je, stejně jako o související judikatuře, podrobněji pojednáno v Kapitole III. Soudní dvůr rozhodl, že delegace pravomoci Radou na Komisi je v souladu s primárním právem. Dále potvrdil, že delegace pravomoci má fakultativní povahu, tedy že záleží na Radě, zda pravomoc deleguje a za jakých podmínek tak učiní. Soudní dvůr rovněž judikoval, že systém komitologie nenarušuje institucionální rovnováhu Společenství.

Současně ale Soudní dvůr stanovil určité limity pro delegaci pravomoci. Především judikoval, že komitologické výbory nejsou nadány pravomocí přijímat příslušná rozhodnutí samy o sobě, ale informují Komisi o zájmech členských států a ve svém důsledku tak fungují jako jistá „pojistka“ upozorňující Radu, aby nahradila činnost Komise svou vlastní činností, pokud se příslušný komitologický výbor vyslovil proti návrhu právního aktu. Jinými slovy, pouze Rada a Komise jsou nadány pravomocí přijímat prováděcí opatření.<sup>59</sup>

Rozsudek ve věci 25/70 Köster nicméně nedokázal rozptýlit všechny pochybnosti o systému komitologie a odpovědět na všechny otázky týkající se možného souladu tohoto systému s primárním právem. Především, Soudní dvůr sice judikoval, že je přijetí základních pravidel upravované oblasti vyhrazeno pravomoci unijního zákonodárce,<sup>60</sup> nestanovil však bližší pravidla pro vymezení těchto „základních prvků“ právního aktu.<sup>61</sup> Rovněž provedené rozlišení na základní akty a právní akty, které je provádějí, je spíše implicitní než explicitní. Lze souhlasit na s názorem, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci 25/70 Köster komitologii „vzdvihl na ústavní úroveň“,<sup>62</sup> avšak s dovětkem, že proces přijímání prováděcích opatření za asistence výboru získal povahu ústavní zvyklosti, jež je charakteristická pro britský konstitucionalismus. K jejímu zakotvení do primárního práva, a tím tedy do „Ústavy“ Společenství, došlo až přijetím Jednotného evropského aktu.

---

<sup>58</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161.

<sup>59</sup> K tomu srov. obdobně Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 15.

<sup>60</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 6.

<sup>61</sup> K tomu obdobně Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 30.

<sup>62</sup> Tamtéž, s. 17.

#### II.4.4.2 Postoj Shromáždění (Parlamentu) ke vzniku komitologie

Shromáždění se z počátku nestavělo k vytvoření systému komitologických výborů striktně negativně. V rezoluci z roku 1968 ocenilo přínos těchto výborů pro výkon prováděcích pravomocí. Na druhé straně však od počátku zdůrazňovalo, že výbory by měly mít spíše poradní roli a současně, že systém výborů nesmí ohrozit institucionální rovnováhu ve Společenství.<sup>63</sup>

Ke změně v postoji Shromáždění, mezitím přejmenovaného na Evropský parlament,<sup>64</sup> dochází zejména v osmdesátých letech. Je otázkou, do jaké míry lze připisovat změnu tohoto postoje zavedení přímých voleb europoslanců a s tím související zvýšení legitimacy této instituce. Parlament začal stále hlasitěji kritizovat netransparentnost a omezené možnosti provádět demokratický dohled nad činností výborů. Komitologii sledoval se stále větší nedůvěrou zejména proto, že věcně a politicky důležitá opatření byla přijímána bez toho, aby měl Parlament možnost nad nimi v souladu se Smlouvou vykonávat kontrolu. Dle Smlouvy o EHS byla Komise formálně odpovědná Shromáždění,<sup>65</sup> které jediné mělo právo Komisi odvolat.<sup>66</sup> Tuto politickou odpovědnost Komise Parlamentu potvrdil i Soudní dvůr, který ji rozlišil na formální a neformální.<sup>67</sup> Systém přijímání prováděcích opatření komitologickými výbory nicméně činil Komisi odpovědnou nikoli Shromáždění (Parlamentu),

---

<sup>63</sup> Srov. Lintner, P., Vaccari, B. The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control?, cit. výše, s. 16.

<sup>64</sup> Změna názvu ze Shromáždění na Evropský parlament proběhla v roce 1962, ale do primárního práva byl tento název začleněn až Jednotným evropským aktem roku 1986. K tomu blíže historie Evropského parlamentu.

Dostupné z [www: http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/parliament/history.html](http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/parliament/history.html).

<sup>65</sup> Jak je uvedeno výše, politickou odpovědnost Vysokého úřadu vůči Shromáždění obsahovala již Smlouvy o ESUO.

<sup>66</sup> Srov. článek 144 Smlouvy o EHS: „Byl-li podán návrh na vyslovení nedůvěry Komisi pro její činnost, může Shromáždění o tomto návrhu rozhodnout až po uplynutí tří dnů od jeho podání, a to pouze veřejným hlasováním [...] Je-li návrh na vyslovení nedůvěry přijat většinou dvou třetin odevzdaných hlasů a většinou členů Shromáždění, odstoupí členové Komise kolektivně. Vyřizují však nadále běžné záležitosti, dokud nebudou nahrazeni v souladu s článkem 158.“

<sup>67</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci 302/87, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5615, bod 12: „As is apparent from Articles 143 and 144 of the Treaty, the European Parliament is empowered, on the one hand, to exercise political control over the Commission which, pursuant to Article 155, is required to "ensure that the provisions of this Treaty and the measures taken by the institutions pursuant thereto are applied", and on the other, to censure the Commission, where necessary, if the latter should fail properly to discharge that task. The European Parliament's political control is also exercised by means of the debates that it may organize on specific or general questions, which enable it to pass motions on the policy followed by the Council or the Commission.“

ale výborům složeným ze zástupců členských států.<sup>68</sup> Tím docházelo k oslabování demokratické kontroly provádění komunitárních právních předpisů. Význam tohoto argumentu se zvyšoval s tím, jak byla postupně posilována kontrolní práva Parlamentu ve vztahu ke Komisi.<sup>69</sup>

Druhý argument, který stále častěji zazníval ze strany Parlamentu spočíval v tom, že by tento měl mít stejná práva jako Rada v souvislosti s přijímáním prováděcích opatření v oblastech, v nichž je Parlament nadán pravomocí k přijímání právních aktů společně s Radou.<sup>70</sup>

Již koncem sedmdesátých let začal Parlament usilovat o racionalizaci narůstajícího počtu komitologických výborů. Když v roce 1983 předložila Komise návrh rozpočtu, který požadoval 31% navýšení nákladů na činnost výborů oproti roku 1981, Parlament se rozhodl zmrazit podstatnou část finančních prostředků určených pro zajištění činnosti výborů.<sup>71</sup> V červnu 1983 vypracoval Výbor pro rozpočtovou kontrolu průběžnou zprávu,<sup>72</sup> na jejímž základě přijal Parlament rezoluci o výdajích zahrnutých v rozpočtu Společenství a efektivnosti činnosti výborů,<sup>73</sup> ve které vyjádřil obavy nad skutečností, že Komise nedisponuje efektivním centralizovaným systémem pro monitoring aktivit výborů a dále, že tato situace vedla k chybám a nedostatkům spočívajícím v tom, že konzultační činnost výborů byla do značné míry autonomní a nepodléhala plně dohledu Komise.<sup>74</sup> Rezoluce požadovala aplikaci striktních pravidel, zahrnujících mimo jiné časový harmonogram zasedání výborů a omezení počtu účastníků z členských států, kterým jsou propláceny cestovní

---

<sup>68</sup> K tomu srov. Pollack, M. A. Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology, cit. výše.

<sup>69</sup> Maastrichtská smlouva posílila práva Parlamentu v souvislosti se jmenováním Komise; nově vložený článek 158 Smlouvy o ES, upravující jmenování, funkční období a schválení Komise Evropským parlamentem, mimo jiné stanovil: „*Předseda a ostatní členové Komise [...] podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem.*“

<sup>70</sup> Srov. Pollack, M. A. Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology, cit. výše.

<sup>71</sup> Srov. Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

<sup>72</sup> EP Doc. 1-446/83 (Interim report of the Committee on Budgetary Control on the costs to the EC budget and effectiveness of committees of a management, advisory and consultative nature); citováno v: Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

<sup>73</sup> Srov. Resolution on the cost to the EC budget and effectiveness of committees of a management, advisory and consultative nature (Úř. věst. C 277, 17.10.1983, s. 195).

<sup>74</sup> Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11: „[...] this situation has led to shortcomings, where consultation activities are to some extent autonomous and no longer fully under the Commission's supervision“.

náhrady. Komise byla současně vyzvána, aby v průběhu roku 1983 předložila Parlamentu zprávu o opatřeních směřujících k nápravě zmíněných nedostatků. Tato zpráva byla Parlamentu předložena v únoru 1984 a Komise v ní navrhla rozpustit 132 výborů, což představovalo 21.9% z jejich celkového počtu.<sup>75</sup> Parlament následně ve dvou fázích uvolnil zmrazené finanční prostředky pro zajištění činnosti výborů.

Uvedený případ dokumentuje, jaký dopad měl vznik komitologie na institucionální rovnováhu Společenství. Současně předznamenal postupnou „emancipaci“ Shromáždění (Parlamentu) a rozšiřování jeho pravomocí do oblasti přijímání právních aktů Společenství a dohledu nad procesem jejich provádění.

## II.5 Jednotný evropský akt

Vstup Jednotného evropského aktu v platnost měl z hlediska normotvorné pravomoci Komise dopad především do oblasti přijímání prováděcích opatření. Změny, které byly v této souvislosti provedeny, měly ve vztahu k budoucímu vývoji komitologie zásadní povahu a vyústily v přijetí tzv. prvního komitologického rozhodnutí<sup>76</sup>. Pro toto období je rovněž charakteristická postupná emancipace Parlamentu a v tomto kontextu narůstání rozporů s Komisí a Radou, jež následně vedly k uzavírání interinstitucionálních dohod, které se nevyhnuly ani oblasti přijímání prováděcích opatření.

Jednotný evropský akt přispěl k vyjasnění delegace prováděcích pravomocí. Prohlášení (č. 1) o výkonných pravomocích Komise, přijaté konferencí představitelů vlád členských států, která změnu primárního práva projednávala, a připojené k Závěrečnému aktu, vyzvalo orgány a instituce Společenství, aby před tím než Jednotný evropský akt vstoupí v platnost, přijaly „[...] *zásady a pravidla, na jejichž základě budou v jednotlivých případech vymezeny výkonné pravomoci Komise.*“ Konference současně v Prohlášení vyzvala Radu, aby pro oblast výkonných pravomocí svěřených Komisi v oblasti vytváření vnitřního trhu<sup>77</sup> vymezila, v zájmu rychlosti a účinnosti rozhodovacího procesu, významné místo postupu poradního výboru. Následně

---

<sup>75</sup> K tomu srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

<sup>76</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (87/373/EHS).

<sup>77</sup> Působnost článku 100a Smlouvy o EHS.

bylo přijato rozhodnutí Rady ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (87/373/EHS).<sup>78</sup>

Výrazný posun z hlediska přijímání prováděcích opatření Komisí je možno spatřovat rovněž v tom, že Rada měla od přijetí Jednotného evropského aktu povinnost delegovat pravomoc k přijímání prováděcích opatření na Komisi.<sup>79</sup> Delegace pravomoci k přijímání prováděcích opatření se tak stala pravidlem. Bylo přitom předmětem diskreční pravomoci Rady, jaké podmínky pro delegaci pravomoci stanoví, a dále, zda si ve výjimečných případech vyhradí prováděcí pravomoci pro sebe. Zde je však třeba dodat, že změny v primárním právu do značné míry pouze reflektovaly vývoj institucionální praxe.

Další krok k „legalizaci“ komitologie je možno spatřovat ve formulaci článku 10 Jednotného evropského aktu, kterým byl článek 145 Smlouvy o EHS doplněn o text „*Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí*“ a formulaci, že „*vše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně.*“ Přímým důsledkem uvedených textových úprav bylo přijetí výše zmíněného rozhodnutí Rady 87/373/EHS, které je označováno rovněž jako tzv. první komitologické rozhodnutí.

Až do poloviny osmdesátých let se procedury upravující činnost výborů značně lišily. Jednotný evropský akt přinesl do jejich činnosti alespoň nějaká pravidla. Rozhodnutí Rady 87/373/EHS bylo pokusem o zjednodušení komitologie prostřednictvím omezení počtu užívaných procedur. Tento cíl se však podařilo naplnit jen částečně. Systém komitologie zůstal i nadále velmi komplikovaný.

Na základě rozhodnutí Rady 87/373/EHS musela Komise v případě vydání prováděcího opatření konzultovat výbor složený ze zástupců členských států, v jehož čele stál představitel Komise. V této souvislosti vznikly tři typy komitologických postupů:

- **poradní** (*advisory committee procedure*) – Komise mohla vykonávat prováděcí pravomoci bez ohledu na stanovisko výboru;

---

<sup>78</sup> Úř. věst. L 197, 18.7.1987, s. 33.

<sup>79</sup> K tomu srov. obdobný závěr *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 22.

- **regulativní** (*regulatory committee procedure*) – Komise mohla jednat jen tehdy, vyslovil-li výbor s prováděcím opatření souhlas;
- **řídící** (*management committee procedure*) – Komise mohla jednat, pokud nevyslovil výbor nesouhlas; v opačném případě muselo být opatření postoupeno zpět Radě.

Kromě výše zmíněných procedur umožňovalo rozhodnutí Rady 87/373/EHS Komisi přijmout ochranná opatření, a to zejména v oblasti zahraničního obchodu.

Typ výboru byl vybírán dle charakteru jednotlivých opatření a v podstatě závisel na dohodě institucí zúčastněných na legislativním procesu. Již v této době se však objevily zárodky obecných pravidel pro výběr typu výboru. Na základě postupného rozšíření spolurozhodovací procedury získal Parlament vliv na určování typu výboru, v obecné rovině však lze konstatovat, že vliv Parlamentu na komitologické postupy zůstal až do reformy komitologie z roku 2006, kterou byl zaveden regulativní postup s kontrolou,<sup>80</sup> značně omezený.

Na základě analýzy změn, jež přinesl Jednotný evropský akt do primárního práva, nelze dojít k závěru, že by novelizované znění článku 145 Smlouvy o EHS znamenalo „ústavní revoluci“, jež by zakotvila autonomní prováděcí pravomoc Komise.<sup>81</sup> Kromě gramatického a teleologického výkladu, na něž v této souvislosti odkazuje *J. Tlamyňa*,<sup>82</sup> lze v tomto kontextu poukázat i na problematičnost rozlišení mezi legislativními a exekutivními pravomocemi, jež vyplynula z výše citovaného rozsudku ve věci 25/70 Köster.

#### II.5.1 Rozhodnutí Rady 87/373/EHS (první komitologické rozhodnutí)

Jak bylo uvedeno výše, přijetí rozhodnutí Rady 87/373/EHS bylo přímým důsledkem novelizace článku 145 Smlouvy o EHS. Rozhodnutí omezilo počet možných komitologických postupů na tři, respektive pět, vycházíme-li ze skutečnosti, že dva postupy obsahovaly podvarianty. Kromě toho zakotvilo rozhodnutí ještě postup

<sup>80</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES (Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11).

<sup>81</sup> Srov. *Lenerts, K., Verhoeven, A.* Towards a legal Framework for executive rule-making in the EU? The contribution to the new comitology decision. *Common Market Law Review*, 2000, 37, s. 650; citováno v: *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 18.

<sup>82</sup> *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 18.



pro přijímání ochranných opatření, který rovněž zahrnoval podvarianty. Komitologických postupů tak bylo ve skutečnosti sedm.

Konstrukce rozhodnutí Rady 87/373/EHS byla založena na praktických zkušenostech s fungováním komitologických výborů a na jejich základě přinesla řadu omezení, jejichž prostřednictvím mohla Rada limitovat pravomoci Komise. Na základě rozhodnutí byly ustanoveny tři typy komitologických postupů. Ty byly formálně označeny římskými číslicemi I, II a III. V praxi jsou však jednotlivé postupy známy pod názvy, které nejvíce vystihují jejich charakter – poradní, řídicí a regulativní. Rozdíl mezi procedurami spočíval v tom, do jaké míry mohlo stanovisko výboru ovlivnit rozhodování Komise. Ve všech třech případech vydávaly výbory stanovisko ke komitologickým návrhům. V případě řídicího a regulativního postupu mohly za určitých okolností výbory postoupit návrh Radě ke konečnému rozhodnutí.

Je třeba zdůraznit, že rozhodnutí samotné neobsahovalo žádná pravidla pro volbu příslušné procedury a zcela ignorovalo rostoucí roli Parlamentu v procesu přijímání komunitárních právních předpisů.<sup>83</sup> Tato skutečnost vedla k meziinstitucionálním sporům a nestabilitě systému přijímání prováděcích opatření. V souvislosti s rozhodnutím Rady 87/373/EHS je nutno věnovat pozornost též otázce časové působnosti tohoto rozhodnutí. V souladu s článkem 4 byla časová působnost rozhodnutí stanovena *ex nunc* a nedotýkala se tedy postupů výkonu prováděcích pravomocí svěřených Komisi v aktech, které byly přijaty před nabytím účinnosti tohoto rozhodnutí.

#### II.5.1.1 Postup I (poradní)

V souladu s postupem I, definovaným v článku 2 rozhodnutí Rady 87/373/EHS, byl Komisi nápomocen výbor s poradní funkcí složený ze zástupců členských států, kterému předsedal představitel Komise, který také předkládal výboru návrh opatření, jež mělo být přijato. Výbor zaujal stanovisko k návrhu ve lhůtě, kterou mohl předseda stanovit s ohledem na naléhavost věci. Komise byla povinna přihlížet ke stanovisku výboru v nejvyšší možné míře, přičemž mu současně sdělila způsob, jakým vzala toto stanovisko na vědomí. V případě poradního postupu tedy Komise nebyla vázána stanoviskem výboru.

---

<sup>83</sup> Srov. Christiansen, T., Vaccari, B. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed? Maastricht, Eipascopie 2006/03, s. 10.

### II.5.1.2 Postup II (řídící)

V souladu s Postupem II byl Komisi rovněž nápomocen výbor složený ze zástupců členských států, kterému předsedal zástupce Komise.<sup>84</sup> Zástupce Komise předložil výboru návrh opatření, které mělo být přijato. Výbor zaujal stanovisko k návrhu ve lhůtě, kterou mohl předseda stanovit s ohledem na naléhavost věci. Stanovisko se přijímalo většinou podle čl. 148 odst. 2 Smlouvy o EHS. Přitom platilo, že předseda výboru, kterým byl zástupce Komise, nehlasoval.

Opatření přijatá Komisí měla okamžitou účinnost. Pokud však prováděcí opatření nebylo v souladu se stanoviskem výboru, sdělila jej Komise neprodleně Radě. V tomto případě byly možné dvě varianty postupu:

#### Varianta a)

Komise mohla nanejvýš o jeden měsíc ode dne tohoto sdělení odložit účinnost opatření, o kterých rozhodla. Rada pak mohla kvalifikovanou většinou v této lhůtě přijmout opatření jiné.

#### Varianta b)

Komise odložila účinnost opatření, o kterých rozhodla, na dobu, která byla upřesněna v každém právním aktu přijatém Radou, ale která v žádném případě nesměla přesáhnout tři měsíce ode dne, kdy Komise sdělila Radě prováděcí opatření po nesouhlasném stanovisku výboru. Rada mohla v této lhůtě přijmout kvalifikovanou většinou jiné rozhodnutí.

Základní rozdíl mezi variantami a) a b) spočíval v intenzitě povinnosti Komise stanovit lhůtu odkládající účinek prováděcího opatření. Zatímco v případě varianty a) Komise mohla nanejvýše o jeden měsíc ode dne sdělení<sup>85</sup> odložit účinnost opatření, v případě varianty b) musela Komise odložit účinnost opatření, o kterých rozhodla, na dobu, která byla upřesněna v každém právním aktu přijatém Radou, ale která nesměla přesáhnout tři měsíce ode dne sdělení prováděcího opatření Radě po jeho odmítnutí výborem.

---

<sup>84</sup> Srov. článek 2 Rozhodnutí Rady 87/373/EHS.

<sup>85</sup> Pokud nebylo prováděcí opatření v souladu se stanoviskem výboru, sdělila jej Komise neprodleně Radě.

### II.5.1.3 Postup III (regulativní)

V souladu s Postupem III<sup>86</sup> byl Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců členských států, kterému předsedal představitel Komise. Tento předložil výboru návrh opatření, které mělo být přijato. Výbor zaujal stanovisko k návrhu ve lhůtě, kterou mohl předseda určit s ohledem na naléhavost věci. Stanovisko výboru bylo přijímáno většinou stanovenou v čl. 148 odst. 2 Smlouvy o EHS. Předseda výboru, kterým byl zástupce Komise, nehlasoval.

V souladu s tímto postupem mohla Komise přijmout navrhované opatření, bylo-li v souladu se stanoviskem výboru. Pokud nebylo zamýšlené opatření v souladu se stanoviskem výboru, nebo pokud výbor žádné stanovisko nezaujal, předložila neprodleně Komise Radě návrh prováděcího opatření. Rada se o předloženém návrhu usnášela kvalifikovanou většinou. Pokud projednávání navrhovaného prováděcího opatření dospělo do tohoto stádia, byly opět možné dvě varianty:<sup>87</sup>

#### Varianta a) – „filet procedure“

Pokud se Rada neusnesla ve lhůtě, která byla stanovena v každém aktu, který měla Rada přijmout, jež však v žádném případě nesměla přesáhnout tři měsíce ode dne, kdy jí byl návrh předán, bylo navrhované opatření Komise přijato. Variantu a) lze stručně shrnout tak, že opatření Komise bylo přijato, jestliže Rada nepřijala jiné rozhodnutí kvalifikovanou většinou.

#### Varianta b) – „contrefilet procedure“

Pokud se Rada neusnesla ve lhůtě, která byla stanovena v každém aktu, který měla Rada přijmout, jež však nesměla v žádném případě přesáhnout tři měsíce ode dne, kdy jí byl návrh předán, bylo prováděcí opatření navrhované Komisí přijato s výjimkou případů, kdy se Rada proti opatření vyslovila prostou většinou. Podle varianty b) tedy bylo opatření Komise přijato, pokud nevyslovila Rada nesouhlas prostou většinou.

---

<sup>86</sup> Srov. článek 2 rozhodnutí Rady 87/373/EHS.

<sup>87</sup> Srov. též *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

#### II.5.1.4 Rozhodování o ochranných opatřeních

Rozhodnutí Rady 87/373/EHS stanovilo v článku 3 postup pro případ, že Rada svěřila Komisi pravomoc rozhodovat o ochranných opatřeních. V tomto ustanovení lze spatřovat „zárodek“ ochranného postupu, který byl později formulován v článku 6 rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Tento postup se tak v podstatě stal čtvrtým komitologickým postupem, aplikovaným zejména při přijímání ochranných opatření v oblasti mezinárodního obchodu.

Z textu zmíněného článku 3 vyplývá, že pokud se Rada rozhodla svěřit Komisi pravomoc rozhodnout o ochranných opatřeních, bylo možno použít následující postup. Komise sdělila Radě a členským státům všechna rozhodnutí o ochranných opatřeních. Mohlo být současně stanoveno, že Komise před přijetím svého rozhodnutí konzultuje členské státy v souladu s postupem vymezeným v jednotlivých případech. Každý členský stát navíc mohl předložit Radě rozhodnutí Komise ve lhůtě, kterou stanovil příslušný právní akt. Následně byl možný dvojí postup:

##### Varianta a)

Rada mohla ve lhůtě stanovené v příslušném právním aktu přijmout kvalifikovanou většinou jiné rozhodnutí.

##### Varianta b)

Rada mohla kvalifikovanou většinou potvrdit, změnit nebo zrušit rozhodnutí Komise. Pokud Rada nepřijala rozhodnutí ve lhůtě stanovené v příslušném právním aktu, bylo rozhodnutí Komise považováno za zrušené.

#### II.5.1.5 Aplikace rozhodnutí v praxi

Při aplikaci rozhodnutí Rady 87/373/EHS v praxi se jako nejproblematictější ukázala Procedura III (regulativní) varianta b), která stanovila nejprísnejší podmínky pro přijímání prováděcích opatření a zajišťovala Radě největší kontrolu nad činností Komise. Tato procedura mohla ve svém důsledku vést k vetu Rady a následně k ochromení provádění práva Společenství. Rozhodnutí bylo kritizováno také pro nedostatek transparentnosti, uzavřenost celého komitologického systému a nedostatek odpovědnosti. Kritizována byla i skutečnost, že rozhodnutí Rady 87/373/EHS

nestanovilo žádná pravidla pro výběr komitologického postupu v jednotlivých případech.<sup>88</sup>

V červnu 1987 Komise deklarovala, že nikdy v návrhu základního aktu nenavrhne přijímání prováděcích opatření Procedurou III variantou b), a to z obavy před možným zpožděním procesu přijímání prováděcích opatření.<sup>89</sup> Obavy Komise se ukázaly jako oprávněné. Jen v letech 1987 až 1990 zřídila Rada více než 30 III b) výborů,<sup>90</sup> přestože Komise v těchto případech navrhla odlišný typ komitologického postupu.<sup>91</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, rozhodnutí Rady 87/373/EHS se nevztahovalo na prováděcí opatření přijatá před jeho účinností. Tato skutečnost také přispěla k tomu, že se nepodařilo vyřešit všechny problémy spojené s procesem přijímání prováděcích opatření.

V obecné rovině je možno shrnout, že význam změn, které přinesl Jednotný evropský akt, lze spatřovat především ve „zlegalizování“ a „zlegitimizování“ komitologie prostřednictvím širšího zakotvení právního základu pro delegaci pravomoci k přijímání prováděcích opatření do primárního práva. Současně, na rozdíl od předchozí právní úpravy, se přijetím Jednotného evropského aktu stala pro unijního zákonodárce delegace prováděcích pravomocí závaznou, a to s výjimkou specifických případů, kdy si Rada mohla vyhradit prováděcí pravomoci pro sebe.<sup>92</sup>

#### II.5.1.5.1 Rozsudek ve věci 16/88 Komise proti Radě

I přes výše uvedené změny primárního práva a přijetí rozhodnutí Rady 87/373/EHS však zůstala řada problémů komitologie nevyřešena.<sup>93</sup> Otázky spojené s přijímáním prováděcích opatření se proto záhy staly předmětem rozhodování Soudního dvora. V tomto kontextu je třeba odkázat především na rozsudek ve věci

---

<sup>88</sup> Srov. Pollack, M. A. Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology, cit. výše, s. 129.

<sup>89</sup> K tomu srov. Negotiations of the EP of 7 July 1987, No. 2-354, s. 63; k tomu též COM (87) Min 881 item XI, A of 8 July 1987, citováno v: Communication from the Commission to the Council: conferment of implementing powers on the Commission, SEC (90) 2589 final, Annex II, s. 1 - dokumenty citovány v: Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

<sup>90</sup> Miněn Postup III varianta b), dle kterého bylo opatření Komise přijato, pokud nevyslovila Rada nesouhlas prostou většinou.

<sup>91</sup> Srov. Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11.

<sup>92</sup> Srov. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 14.

<sup>93</sup> Srov. Lintner, P., Vaccari, B. The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control!?, cit. výše, s. 15.

16/88 Komise proti Radě.<sup>94</sup> Tento rozsudek byl klíčový z několika hledisek. Žalobou na neplatnost se Komise domáhala zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3252/87 o koordinaci a podpoře výzkumu v odvětví rybolovu,<sup>95</sup> respektive jeho čl. 6 odst. 4 z důvodu, že Rada podmínila přijetí prováděcích opatření řídicím postupem. Nařízení upravovalo rovněž finanční podporu výzkumu v oblasti rybolovu ze strany Společenství. Komise proto opírala svoji argumentaci především o článek 205 Smlouvy o EHS, který ji svěřoval pravomoc provádět rozpočet „na vlastní odpovědnost“.<sup>96</sup> Rada tedy tím, že podmínila přijetí prováděcích opatření řídicím postupem, zasáhla do této široce definované pravomoci Komise provádět rozpočet. Soudní dvůr především zdůraznil, že ze Smlouvy o EHS vyplývá pravomoc Rady stanovit pro přijímání prováděcích opatření podmínky.<sup>97</sup> Následně pak argumentaci Komise odmítl, a to v podstatě na základě aplikace zásady institucionální rovnováhy. Podstata argumentace Soudního dvora totiž spočívala v tom, že pravomoc Komise k provádění rozpočtu nemůže být vykládána tak, že by modifikovala rozdělení pravomocí mezi orgány EU, jež vyplývá z ustanovení Smlouvy o EHS zmocňujících Radu a Komisi k přijetí prováděcích opatření, a to jak těch, jež mají obecnou povahu, tak i individuálních aktů aplikace práva.<sup>98</sup>

Soudní dvůr současně připomněl, že si Rada může vyhradit právo přijmout prováděcí opatření jen ve specifických případech, musí však toto své rozhodnutí odůvodnit.<sup>99</sup> Jak poukazuje *J. Tlamycha*, požadavek Soudního dvora na detailní uvedení důvodů vyhrazení prováděcí pravomoci nebyl, jak vyplývá i z pozdější judikatury, příliš

---

<sup>94</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1989], s. 3457.

<sup>95</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 3252/87 ze dne 19. října 1987 o koordinaci a podpoře výzkumu v odvětví rybolovu (Úř. věst. L 314, 4.11.1987; zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 04 Svazek 01 S. 235).

<sup>96</sup> Čl. 205 odst. 1 Smlouvy o EHS: „Komise plní rozpočet v souladu s nařízením přijatým na základě článku 209 na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků.“

<sup>97</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1989], s. 3457, bod 13: „The Council's right to make the exercise of the powers which it confers on the Commission subject to certain procedures was expressly preserved in the amendments made to Article 145 of the Treaty by the Single European Act.“

<sup>98</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, cit. výše, bod 16: „It must be stressed in that regard that the Commission's power to implement the budget is not such as to modify the division of powers resulting from the various provisions of the Treaty which authorize the Council and the Commission to adopt generally applicable or individual measures within specific areas, such as Article 43, which is in issue in the present case, and from the institutional provisions of the third indent of Article 145 and Article 155.“

<sup>99</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, cit. výše, bod 10: „Finally, after the amendments made to Article 145 by the Single European Act, the Council may reserve the right to exercise implementing powers directly only in specific cases, and it must state in detail the grounds for such a decision.“

důrazný.<sup>100</sup> Nebylo tomu však tak ve všech případech, kdy Soudní dvůr posuzoval pravomoc Rady vyhradit si pravomoci přijmout prováděcí opatření pro sebe.<sup>101</sup>

Citovaný rozsudek ve věci 16/88 byl však klíčový i z hlediska vymezení pojmů „provádění“ a „prováděcí pravomoc“. Soudní dvůr judikoval, že tento pojem zahrnuje nejen přijímání prováděcích opatření obecné povahy, ale i přijímání individuálních aktů aplikace práva.<sup>102</sup>

## II.5.2 Role Parlamentu a rozsudek ve věci 302/87 Parlament proti Radě

S výjimkou uvedenou v novém znění článku 145 Smlouvy o EHS, spočívající v participaci Parlamentu na přijímání rozhodnutí Rady 87/373/EHS,<sup>103</sup> nepřiznal Jednotný evropský akt Parlamentu aktivnější roli v procesu komitologie. Rozhodnutí vyvolalo meziinstitucionální spor, který vyvrcholil žalobou Parlamentu v souladu s článkem 173 Smlouvy o EHS, jejímž cílem bylo zpochybnit legalitu systému přijímání prováděcích opatření.

Parlament žalobou ve věci 302/87 napadl přímo platnost rozhodnutí Rady 87/373/EHS.<sup>104</sup> Jak uvádí *J. Tlamyňa*, podání žaloby bylo motivováno nesouhlasem Parlamentu s neúměrným posílením Rady v důsledku jí svěřené výhradní pravomoci v otázce zakládání a určování povahy výborů.<sup>105</sup>

Právním základem pro přijetí rozhodnutí Rady 87/373/EHS byl článek 235 Smlouvy o EHS, který zaručoval Parlamentu právo být konzultován.<sup>106</sup> Parlament

---

<sup>100</sup> *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 24; k tomu srov. např. i tamtéž citovaný rozsudek Soudního dvora ze dne 18. ledna 2005 ve věci C-257/01, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Sběrka soudních rozhodnutí [2005], s. I-345.

<sup>101</sup> Srov. rozsudek ze dne 29. března 1979 ve věci 119/77, Nippon Seiko KK a další proti Radě a Komisi Evropských společenství, Recueil [1979], s. 1303.

<sup>102</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, cit. výše, bod 11: „*The concept of implementation for the purposes of that article comprises both the drawing up of implementing rules and the application of rules to specific cases by means of acts of individual application. Since the Treaty uses the word "implementation" without restricting it by the addition of any further qualification, that term cannot be interpreted so as to exclude acts of individual application.*“

<sup>103</sup> Srov. článek 10 Jednotného evropského aktu, kterým byl novelizován článek 145 Smlouvy o EHS: „[...] *Výše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně.*“

<sup>104</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci C 302/87, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5615.

<sup>105</sup> *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 36.

<sup>106</sup> Článek 235 Smlouvy o EHS: „*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním jednomyslně vhodná opatření.*“

nicméně namítal, že Rada byla povinna znovu konzultovat Parlament poté, kdy v návrhu rozhodnutí provedla podstatné změny týkající se zavedení podvariant komitologických postupů, jež rozšiřovaly pravomoc Rady, a postupů pro přijímání ochranných opatření. Parlament dále namítal, že Rada tím, že si vyhradila konečné slovo ve čtyřech ze sedmi v rozhodnutí navržených postupů, porušila článek 145 Smlouvy o EHS, který zavedl „povinnost“ delegovat na Komisi pravomoc k provedení aktů, které Rada vydá. Dále, tím že Rada nerespektovala pravomoci Komise, narušila právo Parlamentu provádět „politickou“ kontrolu Komise.

Soudní dvůr však v rozsudku žalobu odmítl s tím, že Parlament není k podání žaloby procesně legitimován.<sup>107</sup> Soudní dvůr v tomto kontextu především odmítl argument, že Parlament je oprávněn podat žalobu na neplatnost v souladu s čl. 173 odst. 2 Smlouvy o ES a přímo konstatoval, že Parlament nemá právní subjektivitu.<sup>108</sup> V této souvislosti pak dále uvedl, že žaloba není přípustná také proto, že Parlament není bezprostředně a osobně dotčen uvedeným rozhodnutím, jelikož Parlament napadl rozhodnutí nikoli kvůli obsahu aktu, ale z důvodu, že akt porušuje procedurální pravidla garantující jeho účast na provádění komunitárního práva. Čl. 173 odst. 2 Smlouvy o EHS se navíc týkal omezeného počtu aktů, které se dotýkají individuálních práv, zatímco Parlament opíral o toto ustanovení právo podat žalobu proti aktu komunitárního práva, který má obecnou povahu.<sup>109</sup>

Z pohledu komitologie lze spatřovat význam rozsudku ve věci 302/87 Parlament proti Radě v tom, že Soudní dvůr potvrdil právo Parlamentu vykonávat v souladu s články 143 a 144 Smlouvy o EHS politickou kontrolu činnosti Komise,<sup>110</sup> jež byla povinna v souladu s článkem 155 Smlouvy o EHS dbát na provádění Smlouvy, jakož i právních aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě, a „napomenout“ Komisi v případě, že tak řádně nečiní. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že Parlament vykonává politickou kontrolu rovněž prostřednictvím stanovisek vydávaných k činnosti Komise a Rady.<sup>111</sup> Tímto způsobem došlo k „legitimizaci“ neformální kontroly komitologie prostřednictvím usnesení přijatých na základě článku 81 Jednacího řádu Parlamentu.

---

<sup>107</sup> Soudní dvůr tak učinil navzdory stanovisku generálního advokáta Darmona (srov. stanovisko generálního advokáta Darmona přednesené dne 26. května 1988 ve věci 302/87, bod 36).

<sup>108</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci C 302/87, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5615, bod 9.

<sup>109</sup> Tamtéž, bod 10.

<sup>110</sup> Tamtéž, bod 12.

<sup>111</sup> Tamtéž, bod 12.



Soudní dvůr tak fakticky uznal požadavky Parlamentu na zprůhlednění procesu komitologie.

Ani tento rozsudek Soudního dvora však institucionální rozpory neukončil. V tomto kontextu lze odkázat například na usnesení Parlamentu ze dne 13. prosince 1990,<sup>112</sup> ve kterém Parlament zdůraznil, že by měl mít při výkonu legislativních pravomocí Společenství stejné pravomoci jako Rada.

### II.5.3 Interinstitucionální dohody

S ohledem na neochotu Rady souhlasit s jakoukoli změnou primárního práva, která by posílila kontrolu Parlamentu nad přijímáním prováděcích opatření došlo k postupnému posilování jeho pravomocí prostřednictvím neformálních nástrojů, zejména interinstitucionálních dohod. V návaznosti na rozhodnutí Rady 87/373/EHS jich bylo uzavřeno několik:<sup>113</sup>

- Plumb-Delors, 1988 (bilaterální – Parlament a Komise);
- Klepsch-Millan, 1993 (bilaterální – Parlament a Komise);
- Modus Vivendi, 1994 (trilaterální – Parlament, Komise a Rada);
- Samland-Williamson, 1996 (bilaterální – Parlament a Komise).

Jednotlivé interinstitucionální dohody je však třeba vnímat i v souvislosti s vývojem smluvního rámce Evropských společenství, a posléze i Evropské unie. Jednotlivým dohodám proto bude věnována pozornost v souvislosti s výkladem dopadu změn primárního práva na proces přijímání prováděcích opatření.

Podstatou dohody Plumb-Delors ze dne 14. března 1988, která byla uzavřena formou výměny dopisů mezi předsedou Komise Jacquesem Delorem, a předsedou Parlamentu Henrym Plumbem, byl závazek Komise poskytovat Parlamentu návrhy prováděcích opatření „legislativního charakteru“, a to ve stejném okamžiku, kdy byl takový návrh předán příslušnému komitologickému výboru. Dohoda nezahrnovala

---

<sup>112</sup> European Parliament Resolution on the executive powers of the Commission (comitology) and the role of the Commission in the Community's external relations (13 December 1990); k tomu blíže též *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 65.

<sup>113</sup> Srov. *Kietz, D., Maurer, A.* The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements. EIF Working Paper Series. Working Paper Nr. 20, s. 9.

poskytování dokumentů administrativního charakteru, dokumentů jejichž přijetí nesnese odkladu nebo utajovaných dokumentů.<sup>114</sup>

V souvislosti s dohodou Plumb-Delors je nutno zdůraznit legislativně-technické zvláštnosti jejího vytvoření. Byla uzavřena formou výměny dopisů mezi předsedou Komise a předsedou Parlamentu a dokládá tak značnou neformálnost, která je charakteristická pro jednání evropských institucí v souvislosti s procesem přijímání prováděcích opatření.

Ani přijetí této interinstitucionální dohody nepřispělo k uklidnění rozporů mezi orgány Společenství týkajících se komitologie. Ze strany Parlamentu především zazníval apel na častější využívání poradního postupu a Parlament rovněž prosazoval zrušení regulativního postupu.<sup>115</sup>

## II.6 Maastrichtská smlouva a *Modus vivendi*

Maastrichtskou smlouvu<sup>116</sup> lze považovat za přelomovou ve vztahu k roli Parlamentu v legislativním procesu EU. Jeho nová role kolegiálního v nově zakotvené spolurozhodovací proceduře<sup>117</sup> jej postavila na roveň Radě při přijímání právních aktů v souladu s touto procedurou. Parlament samozřejmě očekával, že se na něj v souvislosti s touto jeho novou rolí přenesou i stejná práva při kontrole přijímání prováděcích opatření. Z pohledu Rady však ani Maastrichtská smlouva nepřinesla zásadní změny a nová úprava přijímání prováděcích pravomocí proto neměla jít nad rámec rozhodnutí Rady 87/373/EHS.<sup>118</sup>

Přestože se Maastrichtská smlouva zásadním způsobem nedotkla rozsahu pravomocí Komise pro přijímání právních aktů,<sup>119</sup> nepočítáme-li v to její specifickou roli v nové úpravě legislativního procesu a zejména pak v nové spolurozhodovací

---

<sup>114</sup> Letter by President Plumb (PE 123.217, 11.12.1987), Letter by President Delors (Com Doc SG (88) D/03026, 14.3.1988); k tomu srov. též Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 11-12.

<sup>115</sup> Srov. Pollack, M. A. Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology, cit. výše.

<sup>116</sup> Též Smlouva o Evropské unii.

<sup>117</sup> Článek 189b Smlouvy o ES (Hlava II, článek G, bod 11 Smlouvy o EU).

<sup>118</sup> Srov. Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12.

<sup>119</sup> Jak se rozšiřovala působnost Evropských společenství a Evropské unie, rozšiřovala se oblast vztahů, na jejichž regulaci se Komise podílela (po přijetí Maastrichtské smlouvy se jednalo např. o oblast měnové politiky). V tomto případě však není zamýšlen věcný rozsah působnosti Komise jako spíše pravomoci přímo spojené s procesem přijímání právních aktů.

proceduře, v širším kontextu legislativního procesu EU měla význam pro formulování obecných zásad a principů, jež přispěly k současné podobě legislativního procesu EU a normotvorné pravomoci Komise. V tomto kontextu je třeba zmínit především článek B Smlouvy o EU stanovící cíle Unie, mezi kterými bylo i „[...] v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire* a rozvíjet je, přičemž se posoudí postupem podle čl. N odst. 2,<sup>120</sup> do jaké míry je potřebné přehodnotit politiky a formy spolupráce zaváděné touto smlouvou s cílem zajistit účinnost mechanismů a orgánů Společenství.“<sup>121</sup> Smlouva současně zakotvila zásadu subsidiarity<sup>122</sup> a rovněž rozvinula zásadu svěřených pravomocí. Její článek E v této souvislosti stanovil: „Evropský parlament, Rada, Komise a Soudní dvůr vykonávají své pravomoci za podmínek a pro účely, které vymezují jednak ustanovení smluv o založení Evropských společenství a následných smluv a dokumentů, jež je mění či doplňují, a jednak ostatní ustanovení této smlouvy.“ Smlouvou o EU byl rovněž do primárního práva, respektive do Smlouvy o založení Evropského společenství, zakotven článek 189a, dle kterého: „Přijímá-li Rada podle této smlouvy akt na návrh Komise, může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím, nestanoví-li čl. 189b odst. 4 a 5 jinak [...] Dokud Rada nerozhodne, může Komise kdykoli během přijímání aktu Společenství svůj návrh změnit.“ V této souvislosti je třeba také zmínit, že Smlouva o EU dále ve svých ustanoveních potvrdila pravomoc normotvorné iniciativy Komise.

K Závěrečnému aktu konference zástupců vlád členských států, jež jednala a rozhodovala o podobě Smlouvy o EU, byla připojena řada prohlášení.<sup>123</sup> Prohlášení (č. 16) o hierarchii aktů Společenství odráželo narůstající nepřehlednost legislativního procesu a komunitárních právních předpisů a s tím související obavy z narůstajícího demokratického deficitu rozhodovacích procesů. Konference v prohlášení vyjádřila souhlas s tím, aby mezivládní konference, která bude svolána v roce 1996, posoudila, v jakém rozsahu by bylo možné přezkoumat třídění právních aktů Společenství umožňující vytvoření vhodné hierarchie mezi odlišnými druhy právních norem.

---

<sup>120</sup> Čl. N2 odst. 2 Smlouvy o EU: „V roce 1996 bude svolána konference zástupců vlád členských států, aby v souladu s cíli vymezenými v člancích A a B přezkoumala ustanovení této smlouvy, u nichž se předpokládá změna.“

<sup>121</sup> Článek B první pododstavec poslední odrážka Smlouvy o EU.

<sup>122</sup> Článek B první pododstavec Smlouvy o EU, článek 3b Smlouvy o ES.

<sup>123</sup> Ke komunitární normotvorbě mělo přímý vztah dále citované Prohlášení (č. 16) o hierarchii aktů Společenství a Prohlášení (č. 17) o právu na přístup k informacím, Prohlášení (č. 18) o odhadovaných nákladech vyplývajících z návrhů Komise a Prohlášení (č. 19) o používání práva Společenství.

Prohlášení (č. 17) o právu na přístup k informacím zdůraznilo, že průhlednost rozhodovacího procesu posiluje demokratickou povahu institucí a důvěru veřejnosti ve správu a představovalo tak zformulování zásady otevřenosti. V Prohlášení (č. 19) o používání práva Společenství konference vyzvala Komisi, aby při výkonu svých pravomocí podle článku 155 Smlouvy o ES zajistila plnění povinností členských států.

Smlouva o EU rovněž promítla změny, kterými prošlo primární právo, do novelizace Smlouvy o ESUO a Smlouvy o Euratomu.<sup>124</sup> Smlouva také stvrdila postupné posilování pravomocí Rady a Parlamentu v oblasti legislativního procesu na úkor Komise, jež bylo patrné již v předcházejících novelizacích primárního práva.

## II.6.1 Modus vivendi

Skutečnost, že se zakotvení spolurozhodovací procedury v primárním právu nikterak neodrazilo v posílení role Parlamentu v procesu přijímání prováděcích opatření, a z této skutečnosti vyplývající neshody mezi Parlamentem, Radou a Komisí, vedly v roce 1994 k přijetí dokumentu s označením Modus vivendi.

Ještě předtím, v červenci 1993, byla uzavřena dohoda Klepsch-Millan, v níž se Komise zavázala informovat Parlament o přijímání prováděcích opatření v oblasti strukturálních politik, zejména pak strukturálních fondů.<sup>125</sup>

Dne 20. prosince 1994 se pak Parlament, Rada a Komise shodly na Modu vivendi,<sup>126</sup> jehož platnost měla být, z časového hlediska, omezena zahájením mezivládní konference v roce 1996.<sup>127</sup> Primárním cílem této interinstitucionální dohody bylo překonat obtíže, jež vyvstaly při přijímání právních aktů postupem podle článku 189b Smlouvy o ES z důvodů souvisejících s postupy projednávání ve výborech.

Na rozdíl od předchozí dohody Plumb-Delors se jednalo o trilaterální dohodu. Tři signatářské orgány Společenství (Rada, Komise a Parlament) v Modu vivendi deklarovaly, že otázka prováděcích opatření k aktům přijatým postupem podle článku

---

<sup>124</sup> Srov. Hlava III, Ustanovení pozměňující Smlouvu o založení Evropského společenství uhlí a oceli, a Hlava IV, Ustanovení pozměňující Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Smlouvy o EU.

<sup>125</sup> Code of Conduct on the Implementation of the Structural Policies by the Commission (Úř. věst. C 255, 20.9.1993, s. 19); na této dohodě je zajímavé, že ji za Komisi uzavřel nikoli předseda Komise, ale komisař Bruce Millan (regionální politika a koheze) a předseda Parlamentu Egon Klepsch.

<sup>126</sup> Modus vivendi between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty of 20 December 1994 (Úř. věst. C 102, 4.4.1996, s. 1).

<sup>127</sup> Srov. Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12; k tomu srov. též článek N2 Smlouvy o EU (cit. výše).

189b Smlouvy o ES, je-li jejich přijímání svěřeno Komisi, bude přezkoumána při revizi Smluv stanovené na rok 1996. Modus vivendi zdůrazňoval, že pravidla v něm obsažená nijak nepředjímají zásadní postoje vyjádřené třemi orgány Společenství.<sup>128</sup> Obsah Modu vivendi je možno shrnout do tří bodů:

1. Komise se zavázala zaslat každý návrh prováděcího opatření, jež má charakter obecně závazného právního aktu, za stejných podmínek a ve stejném čase komitologickému výboru stanovenému v základním aktu a příslušnému výboru Parlamentu;
2. Pokud byl návrh prováděcího opatření postoupen zpět Radě,<sup>129</sup> ta měla přijmout prováděcí opatření, jež má charakter obecně závazného právního aktu, které jí bylo předloženo v souladu s některým prováděcím postupem,
  - a) až poté, co uvědomila Parlament, přičemž mu stanovila přiměřenou lhůtu pro zaujetí stanoviska,
  - b) je-li stanovisko zamítavé, až poté, co bezodkladně a řádně vzala na vědomí názor Parlamentu, aby našla vhodné východisko;
3. V rámci Modu vivendi se Komise v co největší míře zavázala přihlížet k případným připomínkám Parlamentu a informovat jej na všech stupních řízení o tom, jaká opatření učinila na jejich základě, aby umožnila Parlamentu vykonávat své pravomoci za plné znalosti věci.

Z hlediska zapojení Parlamentu do komitologických procedur se jeví jako klíčové ustanovení bodů 4 až 6 Modu vivendi, dle kterých měl příslušný výbor Parlamentu současně s výborem stanoveným v základním aktu a za stejných podmínek obdržet každý návrh prováděcího opatření, jež mělo charakter obecně závazného právního aktu, předložený Komisí, jakož i související harmonogram jeho projednávání. Komise měla současně oznámit příslušnému výboru Parlamentu naléhavou povahu určitého opatření a rovněž jakékoli případné obtíže spojené s přijímáním prováděcího opatření. Příslušný

---

<sup>128</sup> Bod 2 Modu vivendi, cit. výše.

<sup>129</sup> Například tehdy, pokud opatření přijatá nebo navrhovaná Komisí nejsou v souladu se stanoviskem výboru stanoveného v základním aktu nebo pokud tento výbor nepřijal žádné stanovisko.

výbor Parlamentu byl na základě dohody zavázán v případě nezbytnosti využít zkrácené řízení. Komise měla uvědomit příslušný výbor Parlamentu pokaždé, když opatření přijatá nebo navrhovaná Komisí nebyla v souladu se stanoviskem výboru stanoveného v základním aktu nebo pokud tento výbor nepřijal žádné stanovisko a Komise musela předložit návrh opatření, která mají být přijata, Radě. Právní akt však musel být v každém případě přijat ve lhůtách uvedených ve zvláštních ustanoveních základního aktu.

Jak již bylo řečeno výše, *Modus vivendi* obsahoval i klauzuli,<sup>130</sup> dle které měly tři orgány Společenství zajistit, že otázka prováděcích opatření k právním aktům přijatým postupem podle článku 189b Smlouvy o ES, bylo-li jejich přijímání svěřeno Komisi, bude přezkoumána při revizi Smluv stanovené na rok 1996 na žádost Parlamentu, Komise a několika členských států. Bohužel však otázka reformy komitologie byla jednou z těch, které se nepodařilo na mezivládní konferenci jednající o revizi smluv, jejímž výsledkem bylo přijetí Amsterodamské smlouvy, vyřešit. Uvedené ustanovení je důležité i z toho důvodu, že předznamenává, že skutečná reforma komitologie nebude možná bez revize primárního práva. Zajímavá je v této souvislosti i formulace, která se v textu objevila, že *Modus vivendi* nijak nepředjímá zásadní postoje vyjádřené třemi orgány Společenství.

#### II.6.1.1 Role Parlamentu

I po přijetí Maastrichtské smlouvy zůstaly komitologické postupy regulovány rozhodnutím Rady 87/373/EHS, a to s modifikacemi inkorporovanými v *Modu vivendi*. Přestože se Parlamentu nepodařilo získat stejnou roli jako Radě ve vztahu k přijímání prováděcích opatření, byl schopen výrazně rozšířit svou participaci v komitologických procedurách,<sup>131</sup> a to zejména díky výrazně vyššímu množství informací, které v procesu přijímání prováděcích opatření začal získávat, jakož i díky právu být konzultován Komisí v souladu s přijatým *Modem vivendi*.

---

<sup>130</sup> Bod 3 *Modu vivendi*, cit. výše.

<sup>131</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12.

## II.6.2 Dohoda Samland-Williamson

I po přijetí Modu vivendi nicméně Parlament nepřestal usilovat o větší kontrolu nad komitologickými postupy.<sup>132</sup> V roce 1995, kdy Komise odmítla zveřejnit informace o setkáních výborů a předat agendu a seznam členů výborů Parlamentu, rozhodl tento o přesunu poloviny finančních prostředků určených pro činnost jednotlivých typů výborů do rozpočtové rezervy.<sup>133</sup>

V září 1996 pak bylo dosaženo dohody týkající se opatření pro zvýšení transparentnosti v řídicích a regulativních výborech. V této dohodě, známé pod označením Samland-Williamson,<sup>134</sup> se Komise zavázala postoupit Parlamentu:

- komentovanou agendu každého zasedání řídicích a regulativních výborů, a to v dostatečném časovém předstihu;
- výsledky hlasování řídicích a regulativních výborů, a to včetně údajů o tom, kdo hlasoval pro, proti, nebo se zdržel hlasování.

Dohoda dále stanovila, že Komise bude napříště od členů regulativních a řídicích výborů, kteří nejsou státními úředníky, vyžadovat podpis prohlášení o neexistenci střetu zájmů mezi jejich členstvím ve výboru a soukromými zájmy. V případě, že by takový střet zájmů nastal v průběhu jednání výboru, bylo povinností takového člena informovat předsedu příslušného výboru a dále se projednávání otázky, která střet zájmu vyvolala, neúčastnit.

Velmi významné ustanovení dohody se týkalo možnosti participace zástupců Parlamentu na jednání jednotlivých výborů. Dohoda stanovila, že v případě přání Parlamentu účastnit se projednávání návrhu prováděcího opatření postoupil Parlament žádost předsedovi komitologického výboru, který o této záležitosti následně rozhodl. Jestliže komitologický výbor žádost neakceptoval, předseda výboru musel odmítnutí odůvodnit a důvody sdělit Parlamentu, který je měl právo zveřejnit.

Dohoda se opět odvolávala na nadcházející mezivládní konferenci, kde měla být otázka komitologie, a to zejména s ohledem na transparentnost a otevřenost, řešena.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Srov. *Christiansen, T., Vaccari, B.* The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 9.

<sup>133</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12; k tomu srov. též Report of the Committee on Institutional Affairs of the EP on a Modus vivendi between EP, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Art. 189b of the EC treaty of 12 January 1995 (PE-Coc. A4-0003/95).

<sup>134</sup> Resolution on the draft general budget of the European Communities for the financial year 1997 – Section III – Commission (A4-0310/96)(Úř. věst. C 347, 18.11.1996, s. 125, s. 134).

## II.7 Amsterodamská smlouva a rozhodnutí Rady 1999/468/ES

Z hlediska vývoje legislativního procesu a unijní normotvorby je třeba v souvislosti s Amsterodamskou smlouvou<sup>136</sup> poukázat zejména na protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství a prohlášení připojená k Závěrečnému aktu konference zástupců vlád členských států.<sup>137</sup>

V otázce komitologie byla mezivládní konference, která předcházela přijetí Amsterodamské smlouvy, spojována s velkými očekáváními. V Modu vivendi deklarovaly tři signatářské orgány Společenství,<sup>138</sup> že otázka prováděcích opatření k právním aktům přijatým postupem podle článku 189b Smlouvy o ES, bylo-li jejich přijímání svěřeno Komisi, bude přezkoumána při revizi Smluv stanovené na žádost Evropského parlamentu, Komise a několika členských států na rok 1996. Pro tento účel zřízená reflexní skupina měla být vyzvána, aby se touto otázkou zabývala. Obdobné ustanovení obsahovala i dohoda Samland-Williamson v bodu 74.<sup>139</sup>

Mezi základními problémy existujícího systému komitologických postupů a procesů přijímání prováděcích opatření lze uvést nedostatečnou transparentnost a průhlednost jednotlivých postupů a s tím související demokratický deficit celého procesu. Rovněž byla kritizována nedostatečná role Parlamentu v procesu přijímání prováděcích opatření vydaných na základě základních aktů přijatých spolurozhodovací procedurou. Jinými slovy, role Parlamentu při přijímání prováděcích opatření k právnímu aktu přijatému spolurozhodovací procedurou neodpovídala roli kolegislátoru, která mu byla přiznána Maastrichtskou smlouvou. Bylo také považováno

---

<sup>135</sup> K tomu srov. výše citovaný čl. N2 odst. 2 Smlouvy o EU a dále výše citovaný Modus vivendi between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty of 20 December 1994.

<sup>136</sup> Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské Unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty.

<sup>137</sup> Konkrétně je třeba odkázat na Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality (připojený ke Smlouvě o založení Evropského společenství), Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (připojený ke Smlouvě o Evropské unii a smlouvám o založení Evropského společenství, Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského společenství pro atomovou energii), Prohlášení (č. 31) o rozhodnutí Rady ze dne 13. července 1987, Prohlášení (č. 32) o organizaci a fungování Komise, Prohlášení (č. 34) o dodržování lhůt v postupu spolurozhodování, Prohlášení (č. 39) o redakční kvalitě právních předpisů Společenství, Prohlášení (č. 43) k Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>138</sup> Parlament, Rada a Komise.

<sup>139</sup> Resolution on the draft general budget of the European Communities for the financial year 1997 – Section III – Commission (A4-0310/96)(Úř. věst. C 347, 18.11.1996, s. 125).



za nevyhovující, aby byly nadále vztahy mezi Komisí a Parlamentem založeny pouze na interinstitucionálních dohodách jako instrumentech soft law.

Stanovisko reflexní skupiny,<sup>140</sup> která se otázkou reformy komitologie zabývala, nebylo jednotné a odráželo názorové rozdíly mezi jednotlivými členskými státy. V rámci skupiny se postupně strukturovaly dva pohledy na reformu.<sup>141</sup> Jeden požadoval plné převedení pravomocí k vydávání prováděcích opatření na Komisi s tím, že Parlament a Rada by měly pravomoc dohledovou.<sup>142</sup> Druhý byl ochoten přistoupit na zjednodušení jednotlivých komitologických procedur za předpokladu, že by pravomoc Rady zůstala zachována prakticky v původním rozsahu. Její exekutivní pravomoc by se tedy žádným způsobem nezměnila. Výsledkem diskuzí mezi těmito krajními názory byl kompromisní návrh, který spočíval v definování jediné procedury, v rámci níž by mohla Komise přijmout prováděcí opatření po konzultaci s Radou a Parlamentem. Rada a Parlament by přitom měly právo zrušit opatření a požadovat aplikaci standardního postupu pro přijímání právních aktů.<sup>143</sup>

Parlament se ve svém stanovisku ze dne 13. května 1996<sup>144</sup> přiklonil k první variantě a současně navrhl zjednodušení komitologie převedením veškeré odpovědnosti za přijímání prováděcích opatření na Komisi, na jejíž činnost měl dohlížet pouze poradní výbor. Výbory dle Postupů II (regulativní) a III (řídící), stanovené v rozhodnutí Rady 87/373/EHS, měly být zcela zrušeny. Parlament a Rada měly být na základě uvedeného návrhu informovány o nových prováděcích opatřeních a každý z uvedených orgánů měla mít právo odmítnout návrh Komise a požádat o vydání nového prováděcího opatření nebo iniciování standardního postupu pro přijímání právních aktů.

Komise navrhla,<sup>145</sup> že by vykonávala funkci exekutivního orgánu s tím, že by proces přijímání prováděcích opatření podléhal dohledu orgánů nadaných pravomocí k přijímání základních aktů. Komise současně navrhla, aby byl do komitologických postupů zapojen Parlament v případech, kdy byl základní akt přijat spolurozhodovací

---

<sup>140</sup> IGC: Reflection Group's Report, 1996, SN 520/95 (REFLEX 21).

<sup>141</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12; k tomu srov. též IGC: Reflection Group's Report, cit. výše, bod 127.

<sup>142</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 12.

<sup>143</sup> Jednalo by se o obdobu postupu pro přijímání aktů v přenesené pravomoci, jak jej definuje článek 290 Smlouvy o fungování EU.

<sup>144</sup> 1996 IGC: Posititon of the European parliament of 13 March 1996 (PE 197.390).

<sup>145</sup> Commission Opinion on „Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement“ (COM (96) 90 final).

procedurou.<sup>146</sup> Komise v této souvislosti prosazovala proceduru, dle které by Parlament nebo Rada mohly vznést výhradu proti připravovanému opatření. Navíc, Komise poukazovala na nutnost redukce počtu postupů pro přijímání prováděcích opatření, a to z důvodu zabránění zdoluhavým „diskuzím“ mezi orgány Společenství o vhodnosti použití konkrétního postupu. Komise dále navrhovala, aby existovaly maximálně tři typy výborů, jmenovitě poradní, řídicí a regulativní s tím, že subvarianty u jednotlivých postupů by měly být zrušeny.

Výše uvedené návrhy bohužel nenalezly odezvu na jednání amsterodamské Evropské rady v červnu 1997. Členské státy se rozhodly neprovést změny ustanovení primárního práva týkající se prováděcích opatření.<sup>147</sup> Namísto toho bylo k Amsterodamské smlouvě připojeno prohlášení,<sup>148</sup> ve kterém byla Komise vyzvána, aby nejpozději do konce roku 1998 předložila návrh novely rozhodnutí Rady 87/373/EHS. V souladu s článkem 202 Smlouvy o ES mělo být rozhodnutí jednomyslně přijato Radou na základě návrhu Komise a po konzultaci s Parlamentem. Uvedené prohlášení ukázalo, že členské státy vnímají potřebu provést změny v komitologii. Dle *G. Haibacha*<sup>149</sup> nebylo v tomto případě nutno novelizovat primární právo a potřebnou reformu bylo možno provést rozhodnutím Rady, které by nahradilo stávající komitologické rozhodnutí. S tímto názorem nelze souhlasit. Pozdější vývoj jednoznačně ukázal, že skutečná reforma komitologie není možná bez změny primárního práva.

#### II.7.1 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES (druhé komitologické rozhodnutí)

Komise splnila termín pro vypracování novely rozhodnutí Rady 87/373/EHS v dostatečném předstihu před termínem stanoveným mezivládní konferencí a již dne 16. června 1998 předložila návrh nového komitologického rozhodnutí.<sup>150</sup> Základní principy reformy komitologie, vtělené do návrhu Komise, je možno shrnout do následujících pěti bodů:

1. Stanovení kritérií pro výběr komitologického postupu;

---

<sup>146</sup> Srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 13.

<sup>147</sup> Jednalo se o článek 202 (bývalý článek 145) a článek 211 (bývalý článek 155) Smlouvy o ES.

<sup>148</sup> Prohlášení (č. 31) o rozhodnutí Rady ze dne 13. července 1987.

<sup>149</sup> *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 13.

<sup>150</sup> Proposal for a Council Decision laying down the procedures for the exercise implementing powers conferred on the Commission (Úř. věst. C 279, 8.9.1998, s. 5).

2. Zredukování počtu typů výborů; tři typy výborů měly zůstat zachovány (v případě řídicího a regulativního výboru by byla ponechána jen jedna varianta; k obdobnému zjednodušení mělo dojít v případě stanovení pravidel pro přijímání ochranných opatření);
3. Zajištění toho, aby byla opatření „legislativního“ charakteru projednána orgánem s pravomocí k přijímání závazných právních aktů (na základě regulativního postupu nemělo v důsledku negativního stanoviska výboru dojít k automatickému postoupení opatření zpět Radě; Komise měla mít právo předložit v rámci standardního postupu pro přijímání závazných právních aktů (tj. procedury zahrnující Radu a Parlament) nový návrh, zahrnující spolurozhodování Parlamentu);
4. Zlepšení dohledu nad přijímáním prováděcích opatření (Parlament měl být i nadále informován o všech prováděcích opatřeních);
5. Přizpůsobení pravidel pro činnost výborů (bez ohledu na to, kdy byly zřízeny).

Nové rozhodnutí přitom mělo být uplatňováno na všechny právní akty vydávané v rámci delegované pravomoci Komise, což by zahrnovalo i opatření přijímaná na základě Hlavy IV Amsterodamské smlouvy, upravující pravidla vízové politiky, imigrace a dalších opatření souvisejících s volným pohybem osob. Současně bylo v návrhu rozhodnutí Rady 1999/468/ES stanoveno, že každý z výborů musí mít jednací řád. V návrhu bylo také stanoveno, že Komise musí vydávat pravidelné (roční) zprávy o činnosti výborů.

Návrh nového rozhodnutí svým obsahem a strukturou vycházel z původního rozhodnutí, zapracovával změny, které vyplynuly z Modu vivendi a dalších interinstitucionálních dohod, a do značné míry korespondoval se stanovisky Komise tak, jak byly prezentovány na mezivládní konferenci. Obsahoval však i některé nové prvky.

V obecné rovině lze říci, že si návrh nového komitologického rozhodnutí stanovil dva cíle. Prvním bylo definovat kritéria pro výběr jednotlivých postupů. Tento prvek rozhodnutí Rady 87/373/EHS neobsahovalo. Je však třeba konstatovat, že nová kritéria, jež se nakonec v textu rozhodnutí objevila, byla velmi obecná a nezávazná. Jak se uvádí v bodu 5 odůvodnění rozhodnutí Rady 1999/468/ES, s cílem zajistit větší spojitost

a předvídatelnost při volbě druhu výboru, usiluje toto rozhodnutí především o vymezení kritérií, která se použijí pro výběr postupu projednávání ve výboru, přičemž však tato kritéria nejsou závazná. Volba konkrétního postupu tak byla i nadále ovlivňována individuálním posuzováním v každém jednotlivém případě, kdy bylo rozhodováno o zmocnění v základním aktu k přijímání prováděcích opatření. Druhým cílem bylo zjednodušit existující komitologické postupy. Bylo rozhodnuto o zrušení subvarianty u postupů II a III stanovených v rozhodnutí Rady 87/373/EHS. Přeformulovaný řídicí postup v sobě kombinoval subvarianty postupů II a) a II b), regulativní postup byl pak definován zcela odlišně.<sup>151</sup>

Rada přijala návrh nového komitologické rozhodnutí dne 28. června 1999. Z pohledu komitologie je třeba vnímat rozhodnutí Rady 1999/468/ES,<sup>152</sup> označované též jako tzv. druhé komitologické rozhodnutí, jako přelomové. Rozhodnutí zredukovalo počet komitologických postupů ze sedmi na tři, stanovilo kritéria pro výběr jednotlivých postupů, jež však nebyla závazná,<sup>153</sup> a zakotvilo pravomoci Parlamentu ve vztahu ke komitologii. K povaze uvedených kritérií pro výběr postupu se vyjádřil Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-378/00 Komise proti Parlamentu a Radě, v němž judikoval, že nezávaznost těchto kritérií neznamena, že nevyvolávají žádné právní účinky. Nezávazná povaha především nezabývá zákonodárce povinností uvést v základním aktu odůvodnění odchýlení se od těchto kritérií.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Srov. Haibach, G. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 13; k tomu srov. též podkapitola II.5.1 Rozhodnutí Rady 87/373/EHS (první komitologické rozhodnutí).

<sup>152</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23; zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 01 Svazek 03 s. 124).

<sup>153</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 2003 ve věci C-378/00, Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, Recueil [2003], s. I-937, bod 48: „*It follows from the foregoing that the criteria laid down in Article 2 of the second comitology decision are not binding in nature [...]*“.

<sup>154</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 2003 ve věci C-378/00, Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, cit. výše, bod 50; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 30. ledna 1974 ve věci 148/73, Raymond Louwage a Marie-Thérèse Louwage, née Moriamé, proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1974], s. 81, bod 12; rozsudek Soudního dvora ze dne 1. prosince 1983 ve věci 190/82, Adam P.H. Blomefield proti Komisi Evropských společenství [1983], s. 3981, bod 20; rozsudek Soudního dvora ze dne 1. prosince 1983 ve věci 343/82, Christos Michael proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1983], s. 4023, bod 14; rozsudek Soudního dvora 13. prosince 1984, spojené věci 129/82 a 274/82, Charles Lux proti Účetnímu dvoru Evropských společenství, Recueil [1984], s. 4127, bod 20.

V rozsudku ve věci C-122/04 Komise proti Parlamentu a Radě pak Soudní dvůr upřesnil rozlišení mezi řídicím a regulativním postupem.<sup>155</sup> Komise se v tomto řízení žalobou domáhala zrušení čl. 17 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2152/2003 ze dne 17. listopadu 2003 o monitorování lesů a environmentálních interakcí ve Společenství (Forest Focus) v rozsahu, v němž podřizuje přijetí prováděcích opatření k plánu Forest Focus regulativnímu postupu podle článku 5 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES.

Soudní dvůr připomněl, že „[...] ačkoli kritéria stanovená v článku 2 druhého rozhodnutí o komitologii nemají závazný charakter, pokud se zákonodárce Společenství při volbě postupu výboru od uvedených kritérií odchýlí, musí svou volbu odůvodnit.“<sup>156</sup> Dále upřesnil, že pod pojem řídicí opatření je třeba zařadit jednak opatření s individuální působností přijatá za tímto účelem a jednak opatření s obecnou působností, jež jsou s nimi úzce spojena a jež se začleňují do rámce dostatečně rozvinutého samotným základním aktem.<sup>157</sup>

Soudní dvůr dospěl k závěru, že se v projednávaném případě zákonodárce Společenství neodchýlil od kritérií stanovených v článku 2 rozhodnutí Rady 1999/468/ES, protože nelze dojít k závěru, že veškerá opatření dotčená v projednávané věci jsou řídicími opatřeními. Zákonodárce tedy nebyl povinen odůvodnit volbu postupu výboru provedenou v čl. 17 odst. 2 nařízení č. 2152/2003.<sup>158</sup>

Rozhodnutí Rady 1999/468/ES přineslo do procesu přijímání prováděcích opatření podstatné změny. Nevyřešilo však všechny problémy spojené s procesem přijímání prováděcích opatření, a to především nedostatečnou transparentnost komitologických postupů, omezené zapojení Parlamentu a příliš obecně formulovanou právní úpravu a z ní vyplývající nutnost regulovat vztahy mezi orgány právně nevynutitelnými nástroji, nejčastěji v podobě interinstitucionálních dohod. Důvody pro rozhodnutí Rady 1999/468/ES nenaplnilo očekávání lze spatřovat v tom, že Amsterodamská smlouva nenaplnila očekávání pokud jde o potřebnou změnu primárního práva, jež by vytvořila prostor pro zásadnější úpravu komitologie.

---

<sup>155</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 2006 ve věci C-122/04, Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, Sběrka soudních rozhodnutí [2006], s. I-2001.

<sup>156</sup> Tamtéž, bod 32.

<sup>157</sup> Tamtéž, bod 41.

<sup>158</sup> Tamtéž, body 44 a 45.

V dalším výkladu bude věnována pozornost právní úpravě obsažené v rozhodnutí Rady 1999/468/ES, respektive jednotlivým komitologickým postupům.

#### II.7.1.1 Poradní postup

Jak bylo uvedeno výše, jedním z nových prvků zavedených rozhodnutím Rady 1999/468/ES bylo stanovení kritérií pro výběr jednotlivých komitologických postupů. V souladu s bodem odůvodnění 8 rozhodnutí měl být poradní postup použit ve všech případech, kdy je to považováno za nejvhodnější. Poradní postup měl být navíc nadále používán v případech, ve kterých byl dosud uplatňován. Vágnost uvedeného kritéria do značné míry odrážela zavedenou praxi, kdy Komise měla tendenci předkládat návrhy právních aktů s co „nejvolnější“ komitologickou procedurou, tedy poradní, a to i v případě, pokud bylo od počátku zřejmé, že v daném konkrétním případě se použije postup řídicí či regulativní. Výsledný postup byl pak výsledkem politických jednání mezi jednotlivými orgány zúčastněnými na legislativním procesu.

V souladu s čl. 3 odst. 4 rozhodnutí Rady 1999/468/ES platilo, že *„Komise přihlíží co nejvíce ke stanovisku výboru. Sdělí výboru způsob, jakým vzala stanovisko na vědomí.“* Komise tedy nebyla stanoviskem výboru vázána, musela však výboru sdělit, jakým způsobem stanovisko zohlednila při svém rozhodování.

Poradní postup byl zahájen v okamžiku, kdy Komise předložila návrh prováděcího opatření výboru. Výbor vydal stanovisko, o němž se v případě potřeby hlasovalo prostou většinou. Komise následně přijala prováděcí opatření. Přitom přihlížela v co největší míře ke stanovisku výboru. V poslední fázi uvědomila Komise výbor o přijatém prováděcím opatření a sdělila mu rovněž způsob, jakým vzala jeho stanovisko na vědomí.

#### II.7.1.2 Řídicí postup

Řídicí postup zajišťoval, aby byla potřebná prováděcí opatření přijata v přiměřené lhůtě. V souladu s bodem 6 odůvodnění rozhodnutí Rady 1999/468/ES bylo vhodné použít řídicí postup pro opatření vztahující se například na provádění společné zemědělské politiky a společné politiky rybolovu nebo na zavádění programů se značnými dopady na rozpočet. Bod 6 odůvodnění nicméně také stanovil, že pokud byla Radě předložena opatření, která nebyla naléhavá, měla Komise využít svou

pravomoc uvážení a odložit použitelnost přijatých opatření. Tím bylo definováno určité omezení pro využívání řídicího postupu.

Podstatu řídicího postupu lze shrnout tak, že prováděcí opatření navržené Komisí bylo přijato v případě, že výbor vyjádřil s návrhem opatření souhlas, popřípadě nevyjádřil nesouhlas. Výbor rozhodoval většinou stanovenou v čl. 205 odst. 2 Smlouvy o ES, tedy kvalifikovanou většinou. Výboru předsedal zástupce Komise, který nehlasoval. Za situace, kdy výbor odmítl návrh prováděcího opatření kvalifikovanou většinou, byl návrh postoupen Radě, přičemž Komise mohla odložit použitelnost prováděcího opatření, a to na dobu ne delší než 3 měsíce ode dne tohoto sdělení.

Ve výše uvedené tříměsíční lhůtě mohla Rada kvalifikovanou většinou přijmout odlišné opatření, které nahradilo návrh Komise.

#### II.7.1.3 Regulativní postup

Změny obsažené v novém komitologické rozhodnutí nejvíce poznamenaly právě regulativní postup, který byl definován zcela nově. V souladu s bodem odůvodnění 7 rozhodnutí Rady 1999/468/ES měl být regulativní postup použit pro opatření obecného významu, jejichž předmětem bylo provádění podstatných prvků základních aktů. Zejména se jednalo o opatření na ochranu zdraví nebo bezpečnosti osob, zvířat a rostlin, jakož i opatření, jejichž předmětem bylo přizpůsobení nebo aktualizace některých jiných než podstatných ustanovení (prvků) základních aktů. Uvedený bod odůvodnění dále stanovil, že prováděcí opatření měla být přijímána účinným postupem s ohledem na právo Komise podávat v oblastech regulativního postupu návrhy.

Prováděcí opatření bylo přijato regulativním postupem tehdy, pokud byl návrh Komise přijat výborem kvalifikovanou většinou stanovenou v čl. 205 odst. 2 Smlouvy o ES. Výboru předsedal zástupce Komise, který nehlasoval. Výbor zaujal stanovisko ve lhůtě, kterou mohl jeho předseda určit s ohledem na naléhavost věci.<sup>159</sup>

Pokud nebylo navrhované prováděcí opatření v souladu se stanoviskem výboru nebo pokud výbor žádné stanovisko nezaujal, předložila Komise Radě neprodleně návrh opatření, které mělo být přijato a uvědomila o tom Parlament.<sup>160</sup>

Pokud měl Parlament za to, že návrh Komise přijímaný na základě základního aktu přijatého postupem podle článku 251 Smlouvy o ES překračuje prováděcí

<sup>159</sup> Srov. čl. 5 odst. 2 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>160</sup> Srov. čl. 5 odst. 4 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

pravomoci stanovené v základním aktu, uvědomil Radu o svém postoji.<sup>161</sup> Rada se potom mohla s ohledem na stanovisko Parlamentu usnést o návrhu kvalifikovanou většinou ve lhůtě, která byla stanovena v každém základním aktu, ale která v žádném případě nepřesáhla tři měsíce ode dne, kdy jí věc byla předložena.<sup>162</sup> Pokud se Rada v této lhůtě kvalifikovanou většinou usnesla, že s návrhem nesouhlasí, Komise jej znovu projednala, přičemž mohla Radě na základě Smlouvy předložit pozměněný návrh, původní návrh nebo návrh právního předpisu.<sup>163</sup> Pokud po uplynutí této lhůty Rada navrhované prováděcí opatření nepřijala a ani nevyjádřila souhlas s návrhem prováděcího opatření, bylo navrhované prováděcí opatření přijato.<sup>164</sup>

*G. Haibach* uvádí, že regulativní postup byl rozhodnutím Rady 1999/468/ES definován jako pololegislativní a to ve dvou aspektech.<sup>165</sup> Zaprvé, uvedená procedura byla určena pro opatření obecného významu,<sup>166</sup> tedy ta, která mají povahu závazného právního aktu. Zadruhé, pokud se výbor nevyslovil pro návrh prováděcího opatření dvoutřetinovou většinou, umožňoval postup zahájení standardního postupu pro přijímání závazných právních aktů. S tímto závěrem nelze než souhlasit. V obecnější rovině byl regulativní postup odrazem rostoucí role Parlamentu v legislativním procesu a současně vzrůstajícího významu spolurozhodovací procedury jako „standardního“ postupu pro přijímání základních aktů.

#### II.7.1.4 Ochranný postup

Rozhodnutí Rady 87/373/EHS zavedlo proceduru, která měla být aplikována za účelem zavedení opatření k ochraně zájmů Společenství i jednotlivých členských států.<sup>167</sup> Ochranný postup dle článku 6 rozhodnutí Rady 1999/468/ES, jež uvedenou úpravu do značné míry převzal, byl tak v podstatě čtvrtým komitologickým postupem, který byl aplikován při přijímání ochranných opatření v oblasti mezinárodního obchodu. Nejednalo se však o komitologický postup v pravém slova smyslu, protože nezahrnoval konzultaci s příslušným výborem.

---

<sup>161</sup> Srov. čl. 5 odst. 5 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>162</sup> Srov. čl. 5 odst. 6 rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>163</sup> Srov. čl. 5 odst. 6 alinea 2 rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>164</sup> Srov. čl. 5 odst. 6 alinea 3 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>165</sup> *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 13 – „semi-legislative“.

<sup>166</sup> Srov. bod 7 odůvodnění rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>167</sup> Srov. článek 3 rozhodnutí Rady 87/373/EHS (ochranná opatření).



Podmínkou použití tohoto postupu byla skutečnost, že základní akt svěřil Komisi pravomoc rozhodnout o ochranných opatřeních. Komise byla povinna sdělit Radě a členským státům všechna rozhodnutí o ochranných opatřeních. Mohlo být přitom stanoveno, že Komise je povinna konzultovat členské státy před přijetím zmíněného opatření v souladu s postupem vymezeným v jednotlivých případech.<sup>168</sup> Každý členský stát mohl Radě předložit rozhodnutí Komise, a to ve lhůtě, kterou stanoví daný základní akt.<sup>169</sup> Pokud bylo takto navrhované opatření Radě postoupeno, existovaly dvě možné varianty dalšího postupu:

- a) Rada mohla ve lhůtě stanovené v základním aktu přijmout kvalifikovanou většinou jiné rozhodnutí; v opačném případě bylo opatření Komise považováno za přijaté;<sup>170</sup>
- b) v základním aktu mohlo být stanoveno, že Rada může kvalifikovanou většinou potvrdit, změnit nebo zrušit rozhodnutí přijaté Komisí a současně, že rozhodnutí Komise bylo považováno za zrušené, pokud se Rada neusnesla ve stanovené lhůtě.<sup>171</sup>

#### II.7.2 Prohlášení Komise a Rady k rozhodnutí Rady 1999/468/ES

Komise a Rada přijaly v červenci 1999 prohlášení týkající se provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES.<sup>172</sup> Dokument obsahoval prohlášení Komise k článku 4 a 5. Komise se v prohlášení k článku 4 zavázala navrhopvat opatření tak, aby získala co nejširší podporu ve výboru. Dále se zavázala zohlednit stanovisko členů výboru a nepřijímat opatření v případě, že výbor vyslovil značnou částí svých členů pochybnosti o vhodnosti navrhovaného opatření.

V prohlášení k článku 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES se Komise zavázala, že v citlivých oblastech, jež však nebyly specifikovány, nebude usilovat, z důvodu snahy o dosažení přijatelné dohody, o přijetí opatření v případě, kdy bude značná část členů Rady zpochybňovat vhodnost navrhovaného opatření.

<sup>168</sup> Srov. čl. 6 písm. a) rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>169</sup> Srov. čl. 6 písm. b) rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>170</sup> Srov. čl. 6 písm. c) věta první rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>171</sup> Srov. čl. 6 písm. c) věta druhá rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>172</sup> Declarations on Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (Úř. věst. C 203, 17.7.1999, s. 1).

Z hlediska praktické aplikace tzv. druhého komitologického rozhodnutí bylo nejdůležitější společné prohlášení Rady a Komise. Oba orgány se dohodly na přizpůsobení existujících postupů přijímání prováděcích opatření<sup>173</sup> na nové komitologické postupy obsažené v rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Přizpůsobení bylo provedeno v souladu s níže uvedenou tabulkou:

Postup dle rozhodnutí Rady 87/373/EHS	Odpovídající postup dle rozhodnutí Rady 1999/468/ES (po přizpůsobení) <sup>174</sup>
Procedura I	Poradní postup
Procedura II(a) a II(b)	Řídící postup
Procedura III(a) a III(b)	Regulativní postup

K přizpůsobení přitom mělo dojít při standardní novelizaci příslušných právních aktů, tedy případ od případu. Při přizpůsobení měla být zohledněna kritéria uvedená v článku 2 rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Přizpůsobení současně nemělo ohrozit cíle stanovené základním aktem a účinnost opatření přijímaných Společenstvím.

#### II.7.3 Dohoda mezi Parlamentem a Komisí týkající se postupů pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES

V říjnu 2000 uzavřely Parlament a Komise dohodu o postupech pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES.<sup>175</sup> Dohoda obsahovala pravidla informování Parlamentu o činnosti komitologických výborů.<sup>176</sup> Komise se současně zavázala informovat, nad rámec čl. 7 odst. 3 rozhodnutí Rady 1999/468/ES, na žádost příslušného výboru Parlamentu, i o jiných prováděcích opatřeních než těch, jež byly přijaty k základním aktům přijímaným spolurozhodovací procedurou, a to v případě, že tyto byly pro Parlament důležité. V návaznosti na rozsudek Soudu prvního stupně ve věci

<sup>173</sup> Jež byly dosud přijímány na základě rozhodnutí Rady 87/373/ES.

<sup>174</sup> Srov. Declarations on Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, cit. výše, bod 2, Prohlášení Rady a Komise.

<sup>175</sup> Agreement between the European Parliament and the Commission on procedures for implementing Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (Úř. věst. L 256, 10.10.2000, s. 19).

<sup>176</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 rozhodnutí Rady 1999/468/ES: „Komise pravidelně informuje Evropský parlament o činnosti výborů. Z tohoto důvodu jsou mu předkládány programy jednání schůzí, návrhy opatření prováděcích akty přijaté postupem podle článku 251 Smlouvy předkládané výborům, jakož i výsledky hlasování, stručné zápisy ze schůzí a seznamy orgánů a subjektů, ke kterým náleží osoby určené členskými státy, aby je zastupovaly. Evropský parlament je rovněž informován pokaždé, když Rada předloží Komisi opatření nebo návrhy opatření, která mají být přijata.“

T-188/97 Rothmans International BV proti Komisi<sup>177</sup> informace zahrnovaly i zápisy z jednání Rady. Dohoda dále upravovala nakládání s utajovanými dokumenty, jakož i pravidla provádění článku 8 rozhodnutí Rady 1999/468/ES.<sup>178</sup>

Parlament a Komise současně prohlásily v rozsahu, ve kterém se jich týkají, následující interinstitucionální dohody za vyšlé z užívání a proto neúčinné: Plumb-Delorsovu dohodu z roku 1988, Modus vivendi z roku 1994 a Samland-Williamsonovu dohodu z roku 1996.<sup>179</sup>

#### II.7.4 Nečinnost Komise a její důsledky

Již v tomto období byla vznesena otázka, zda je Komise povinna zahájit komitologický postup a zda je možné její nečinnost napadnout žalobou. V rozsudku ve věci T-212/99 Intervet<sup>180</sup> Soud prvního stupně připustil žalobu na nečinnost Komise v řízení, jež se týkalo přijetí prováděcích opatření k nařízení Rady č. 2377/90.<sup>181</sup> Jak však Soud prvního stupně připomněl, Soudní dvůr opakovaně judikoval, že pokud příslušný orgán v průběhu řízení o žalobě na nečinnost přijme kroky k přijetí opatření, jehož nepřijetí bylo žalobou namítáno, ztrácí žaloba své opodstatnění.<sup>182</sup> K této situaci došlo i v tomto případě a řízení bylo proto zastaveno.<sup>183</sup>

<sup>177</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 19. července 1999 ve věci T-188/97, Rothmans International BV proti Komisi, Recueil [1999], s. II-2463.

<sup>178</sup> Článek 8 rozhodnutí Rady 1999/468/ES: „Pokud Evropský parlament v odůvodněném usnesení prohlásí, že návrh prováděcích opatření, která mají být přijata a která byla předložena výboru podle základního aktu přijatého postupem podle článku 251 Smlouvy, překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu, Komise tento návrh přezkoumá. Komise může na základě tohoto usnesení, s ohledem na lhůty probíhajících projednávání, předložit výboru nový návrh opatření, pokračovat v projednávání nebo předložit Evropskému parlamentu nebo Radě návrh vycházející ze Smlouvy [...] Komise uvědomí Evropský parlament a výbor o krocích, které zamýšlí uskutečnit v souvislosti s usnesením Evropského parlamentu, a o jejich důvodech.“

<sup>179</sup> Úř. věst. C 102, 4.4.1996, s. 1.

<sup>180</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. března 2002 ve věci T-212/99, Intervet International BV, původně Hoechst Roussel Vet GmbH, proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. II-1445; k tomu srov. též. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 50.

<sup>181</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 2377/90 ze dne 26. června 1990, kterým se stanoví postup Společenství pro stanovení maximálních limitů reziduí veterinárních léčivých přípravků v potravinách živočišného původu (Úř. věst. L 224, 18.8.1990, s. 1).

<sup>182</sup> K tomu srov. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. března 2002 ve věci T-212/99, Intervet International BV, původně Hoechst Roussel Vet GmbH, proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. II-1445, bod 67; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 1997 ve věci C-282/95 P, Guérin automobiles proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1997], s. I-1503, bod 31; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. září 1992 ve věci T-28/90, Asia Motor France SA a další proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. II-2285, body 34, 35 a 36.

<sup>183</sup> K tomu srov. též řízení ve věci T-139/07, Pioneer Hi-Bred International proti Komisi Evropských společenství, nezveřejněno ve Sbírce soudních rozhodnutí, o němž podrobně pojednává J. Tlamyňa (srov. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 44 a násl.).

Nelze zcela souhlasit se závěrem *J. Tlamy*, že by ve všech dosavadních případech nečinnosti Komise v komitologii, které se dostaly před Soudní dvůr, nedošlo k vydání rozsudku, který by objasnil roli a povinnosti Komise.<sup>184</sup> V rozsudku ve spojených věcech T-344/00 a T-345/00, CEVA a Pharmacia Entreprises proti Komisi,<sup>185</sup> který se týkal přijetí prováděcích opatření k výše zmíněnému nařízení č. 2377/90, Soud prvního stupně judikoval, že „[...] nečinnost Komise mezi 1. lednem 2000 a 25. červencem 2001 představuje zjevné a závažné porušení zásady řádné správy, která v zásadě zakládá odpovědnost Společenství.“<sup>186</sup> V rozsudku ve věci C-198/03 P Komise proti CEVA a Pfizer,<sup>187</sup> v němž se Komise domáhala částečného zrušení citovaného rozsudku Soudu prvního stupně v rozsahu, v němž bylo rozhodnuto, že nečinnost Komise zakládá odpovědnost Společenství, Soudní dvůr konstatoval poněkud nejednoznačným způsobem, za nějž by se, řečeno s nadsázkou, nemusela stydět ani delfská věštírna, že „[s] ohledem na veškeré tyto důvody se tedy nezdá, že se Komise tím, že nepodala návrh nařízení před 25. červencem 2001, dopustila porušení práva Společenství dostatečně závažného k tomu, aby byla založena odpovědnost Společenství.“<sup>188</sup> Soudní dvůr se tedy v tomto případě vyhnul jednoznačnému určení, zda Komise porušila právo Společenství, pouze konstatoval, že porušení nebylo dostatečně závažné k tomu, aby založilo odpovědnost Společenství.

V tomto kontextu je třeba odkázat i na stanovisko, jež v předmětném řízení přednesl generální advokát F. G. Jacobs, a to zejména v kontextu posuzování otázky, zda Komise nečinností porušila zásadu řádné správy. Generální advokát zdůraznil, že sama Komise uznala, že zásada řádné správy vyžaduje, aby řešila záležitosti v přiměřené lhůtě,<sup>189</sup> nedospěl však k závěru, že by lhůta pro vydání opatření byla nepřiměřená. V této souvislosti odkázal i na dosavadní judikaturu Soudního dvora

---

<sup>184</sup> Srov. *Tlamy*, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 52.

<sup>185</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 26. února 2003, spojené věci T-344/00 a T-345/00, CEVA Santé Animale SA a Pharmacia Entreprises SA proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2003], s. II-229.

<sup>186</sup> Tamtéž, bod 103.

<sup>187</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005 ve věci C-198/03 P, Komise Evropských společenství proti CEVA Santé Animale SA a Pfizer Enterprises Sàrl., Sběrka soudních rozhodnutí [2005], s. I-6357.

<sup>188</sup> Tamtéž, bod 93.

<sup>189</sup> Stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse přednesené dne 23. září 2004 ve věci C-198/03 P, bod 86.

k nařízení Rady č. 2377/90.<sup>190</sup> Z rozsudků na něž generální advokát F. G. Jacobs odkázal je pak třeba upozornit především na rozsudek ve věci C-151/98 P Pharos proti Komisi, ve kterém Soudní dvůr judikoval, že doba, kterou Komise má na posouzení různých možností postupu při vydávání prováděcích opatření, musí být posuzována ve světle komplexnosti dotčené věci. Za daných okolností proto nelze dobu 11 měsíců, během které Komise nejprve po dobu šesti měsíců přezkoumávala spis, a poté si vyžádala druhý vědecký posudek, považovat za nadměrně dlouhou.<sup>191</sup>

#### II.7.5 Role Parlamentu

Jak je zřejmé z předchozího výkladu, již od počátku vzniku praxe přijímání prováděcích opatření prostřednictvím komitologických postupů se Parlament pokoušel získat vliv na jejich přijímání. Výsledkem bylo několik interinstitucionálních dohod, které Parlament do procesu zapojily. Významným mezníkem v tomto směru se pak stala Maastrichtská smlouva, která zavedla spolurozhodovací proceduru a tím povznesla Parlament do role kolegislátor. Nová úprava komitologie, jež byla promítnuta do rozhodnutí Rady 1999/468/ES, měla, kromě zjednodušení celého procesu a jeho větší transparentnosti, tuto skutečnost reflektovat. Realita však byla poněkud odlišná.

Nejvýraznější změny přineslo nové rozhodnutí v oblasti regulativního postupu. Ten měl být nově uplatňován v případě opatření obecné povahy, což zahrnovalo i prováděcí opatření přijímaná k právním aktům přijatým spolurozhodovací procedurou v souladu s článkem 251 Smlouvy o ES. Přijímání prováděcích opatření poradním a řídicím postupem však zůstalo prakticky zcela v rukou Rady a Komise, bez možnosti zásadnějšího ovlivnění ze strany Parlamentu. I v případě regulativního postupu však byla práva Parlamentu značně omezena. Nová úprava především neumožňovala Parlamentu odmítnout návrh prováděcího opatření předložený Komisí. Parlament vstupoval do hry jen v případě, pokud nebylo navrhované opatření v souladu se

---

<sup>190</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 25. června 1998 ve věci T-120/96, Lilly Industries Ltd proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. II-2571; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. února 1998 ve věci T-105/96, Pharos SA proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. II-285 a na základě opravného prostředku rozsudek ze dne 18. listopadu 1999 ve věci C-151/98 P, Pharos SA proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1999], s. I-8157; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. ledna 2002 ve věci C-248/99 P, Francouzská republika proti Monsanto Company a Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. I-1.

<sup>191</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne C-151/98 P, Pharos SA proti Komisi Evropských společenství ze dne 18. listopadu 1999, cit. výše, body 30 až 32.

stanoviskem regulativního výboru. Právo Parlamentu dohlížet na regulativní postup tedy bylo podmíněno rozhodnutím zástupců členských států zasedajících ve výboru.<sup>192</sup>

Jako pozitivní je třeba hodnotit zakotvení informačních povinností ve vztahu k Parlamentu. V souladu čl. 7 odst. 3 rozhodnutí Rady 1999/468/ES byla Komise povinna pravidelně informovat Parlament o činnosti výborů. Parlamentu začaly být předkládány programy jednání schůzí, návrhy opatření provádějících právní akty přijaté postupem podle článku 251 Smlouvy o ES předkládané výborům, jakož i výsledky hlasování, stručné zápisy ze schůzí a seznamy orgánů a subjektů, ke kterým náležely osoby určené členskými státy, aby je zastupovaly. Parlament začal být rovněž informován pokaždé, když Rada předložila Komisi návrhy opatření, jež měly být přijaty. Interpretace informačních povinností se stala záhy předmětem sporu, a to zejména poté, co Komise zprovoznila Rejstřík komitologie.<sup>193</sup> Dle názoru Komise poskytoval Rejstřík Parlamentu dostatečný přístup ke komitologickým dokumentům v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES a nebylo proto nutné nadále zasílat dokumenty v písemné podobě. Parlament trval na zachování původní praxe. V roce 2005 provedl Parlament své vlastní šetření, na základě kterého bylo zjištěno, že několik dokumentů nebylo doručeno včas. Na základě tohoto šetření přijal Parlament usnesení,<sup>194</sup> v němž mimo jiné požádal Komisi, aby provedla detailní šetření plnění procedurálních pravidel a specifikovala konkrétní akty a způsob porušení těchto pravidel. Komise následně zjistila, že v 50 případech nedošlo prostřednictvím Rejstříku k řádnému doručení dokumentů a Parlament tedy nemohl uplatnit své pravomoci vyplývající z tzv. druhého komitologického rozhodnutí.<sup>195</sup> Tato pro Komisi velmi nepříjemná situace skončila omluvou příslušného komisaře. V důsledku této skutečnosti došlo k posílení pozice Parlamentu při vyjednávání o budoucí podobě komitologie.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> K tomu srov. *Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?, cit. výše, s. 13 a násl.

<sup>193</sup> Právní základ pro existenci Rejstříku poskytuje čl. 7 odst. 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Rejstřík zahájil svoji činnost dne 1. ledna 2003.

<sup>194</sup> Resolution of 12 April 2005 on hazardous substances – review of transmission of draft implementing measures (B6 0218/2005).

<sup>195</sup> Commission communication to the European Parliament of 20 July 2005 on the „Resolution of 12 April 2005 on hazardous substances – Review of transmissions of draft implementing measures (B6 0218/2005), Annexes I, II, III, IV.

<sup>196</sup> *Sov. Christiansen, T., Vaccari, B.* The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 11.

## II.8 Smlouva z Nice a rozhodnutí Rady 2006/512/ES

Nicejská smlouva přinesla změny primárního práva, které měly dopad i na normotvornou pravomoc Komise. V tomto kontextu lze zmínit novou úpravu posílené spolupráce, v jejímž rámci byla Komisi přiznána nezanedbatelná role. V souladu s novým zněním článku 40a Smlouvy o EU byly členské státy, které mezi sebou zamýšlely navázat posílenou spolupráci, povinny podat žádost Komisi, která mohla v tomto smyslu předložit návrh Radě. Pokud návrh nepředložila, sdělila Komisi důvody dotyčným členským státům. Byly současně upraveny otázky týkající se složení, působnosti a organizace Komise.<sup>197</sup>

Je třeba zmínit rovněž Prohlášení k článku 10 Smlouvy o ES, připojené k Závěrečnému aktu konference zástupců vlád členských států. Konference připomněla, že povinnost loajální spolupráce platí rovněž pro vztahy mezi samotnými orgány Společenství, přičemž Parlament, Rada a Komise mohou uzavírat interinstitucionální dohody, pokud se to jeví nezbytné k usnadnění uplatňování ustanovení Smlouvy o ES. Tyto dohody nesmějí měnit ani doplňovat ustanovení Smlouvy a mohou být uzavřeny pouze se souhlasem všech tří orgánů.

Právní rámec komitologie byl v tomto období dán příslušnými ustanoveními primárního práva, rozhodnutím Rady 1999/468/ES a interinstitucionálními dohodami.

### II.8.1 Rozhodnutí Rady 2006/512/ES

Rozhodnutí Rady 1999/468/ES nedokázalo odstranit všechny problémy komitologie, mezi které bylo možno zařadit především nedostatečné pravomoci Parlamentu ovlivňovat přijímání prováděcích opatření k základním aktům přijímaným spolurozhodovací procedurou v souladu s článkem 251 Smlouvy o ES. Bezprostředně po přijetí tohoto rozhodnutí se proto začaly objevovat hlasy volající po důslednější reformě komitologie.

Diskuze o reformě se začala rozvíjet současně s diskuzí o budoucím uspořádání Evropské unie. Je pochopitelné, že primární pozornost byla věnována činnosti evropského Konventu<sup>198</sup> a návrhu nové Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Pozice

---

<sup>197</sup> Srov. článek 2 body 23) a 24) Smlouvy z Nice (nové znění článků 215 a 217 Smlouvy o ES)(Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Úř. věst. C 80, 10.3.2001)).

<sup>198</sup> Evropský konvent, který připravil návrh textu Ústavy pro Evropu, zahájil svou činnost dne 28. února 2002. Jeho předsedou byl bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing a skládal se ze 105

Parlamentu v Konventu byla velmi silná s ohledem na fakt, že jeho většinu tvořili jeho zástupci a zástupci národních parlamentů členských států a kandidátských zemí. Tato skutečnost se odrazila i ve výsledné podobě návrhu, který systém přijímání prováděcích opatření podstatným způsobem modifikoval. O reformě komitologie v kontextu platného primárního práva se nicméně začalo znovu vážně hovořit v okamžiku, kdy byl návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu odmítnut v referendu občany Francie a Nizozemí.

Kromě silícího tlaku ze strany Parlamentu se jedním z impulzů pro zahájení diskuzí o další reformě komitologie stalo přijetí Bílé knihy s názvem „Evropská správa“,<sup>199</sup> která vytýkala procesu přijímání prováděcích opatření řadu nedostatků. Prvním z vytýkaných nedostatků byla skutečnost, že při vydávání prováděcích opatření k právním aktům přijatým spolurozhodovací procedurou nebyl Parlament jako kolegiátor postaven na roveň Rady, nýbrž byl odkázán především na kontrolu *ultra vires*, tj. kontrolu případů, kdy Komise prováděcím předpisem překročila pravomoci jí svěřené.<sup>200</sup> Dalším vytýkaným nedostatkem byla absence pravomoci Parlamentu odebrat Komisi svěřenou pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy.<sup>201</sup> Vzhledem k tomu, že druhý z vytýkaných nedostatků komitologických procedur bylo možno odstranit pouze reformou primárního práva, zaměřila se připravovaná reforma komitologie na úpravu postupů při vydávání prováděcích opatření k právním aktům přijatým v souladu s článkem 251 Smlouvy ES, tedy spolurozhodovací procedurou.

První návrh reformy komitologie, který předložila Komise v roce 2002,<sup>202</sup> se opíral o tyto body:

- zrušení článku 8 rozhodnutí Rady 1999/468/ES, dle kterého mohl Parlament pouze v odůvodněném usnesení prohlásit, že návrh prováděcího opatření, které má být přijato a které bylo předloženo

---

členů. Těmi (kromě předsedy) byli dva místopředsedové, dva zástupci Evropské komise, 15 zástupců vlád členských států, 13 zástupců vlád kandidátských zemí, 30 zástupců národních parlamentů členských států, 26 zástupců národních parlamentů kandidátských zemí a 16 zástupců Parlamentu. Práce na návrhu textu ústavní smlouvy trvala 16 měsíců - Konvent návrh textu schválil 13. června a 10. července 2003 jej předložil ke schválení mezivládní konferenci (Bližší informace dostupné z [www: http://www.euroskop.cz/208/690/faq/](http://www.euroskop.cz/208/690/faq/)).

<sup>199</sup> European Governance. A White Paper. (KOM (2001) 428 v konečném znění; Úř. věst. C 287, 12.10.2001, s. 1).

<sup>200</sup> Srov. článek 8 rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>201</sup> V případě Rady byla tato pravomoc zakotvena v článku 202 Smlouvy o ES; návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu se zakotvením tohoto práva pro Parlament počítal v článku I-36.

<sup>202</sup> Proposal for a Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (KOM (2002) 719 v konečném znění).



výboru v souladu se základním aktem přijatým postupem podle článku 251 Smlouvy o ES, překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu (kontrola *ultra vires*);<sup>203</sup>

- zakotvení zvláštního regulativního postupu (v novém článku 5a) pro přijímání právních aktů provádějících základní akty přijaté postupem podle článku 251 Smlouvy o ES;<sup>204</sup>
- definování kritérií (v novém článku 2a), podle kterých se návrhy právních aktů provádějících základní akty přijaté spolumozhodovací procedurou roztřídily podle obsahu do stávajícího poradního postupu (článek 3) nebo do nového zvláštního regulativního postupu (článek 5a).

Podle nově navrhovaného článku 2a měly být poradním postupem schvalovány prováděcí opatření (k základním aktům schváleným spolumozhodovací procedurou) pouze v případě, že měly povahu individuálního aktu aplikace práva nebo upravovaly otázky procesní povahy.<sup>205</sup> Ostatní případy pak měly podléhat novému zvláštnímu regulativnímu postupu podle nového článku 5a.

Nový zvláštní regulativní postup dle článku 5a měl přinést oproti existujícímu regulativnímu postupu (článek 5) několik zásadních změn:

- po projednání ve výboru složeném ze zástupců členských států měl být finální návrh opatření postoupen Radě a Parlamentu vždy, nikoli pouze pokud zamýšlená opatření nebyla v souladu se stanoviskem výboru nebo pokud výbor žádné stanovisko nezaujal;
- Rada (kvalifikovanou většinou) a Parlament (většinou všech poslanců) měly mít možnost vznést „námitky“ ve lhůtě jednoho měsíce;<sup>206</sup> tato lhůta mohla být prodloužena o jeden měsíc;
- vyjádřila-li Rada nebo Parlament námitky, Komise již nebyla povinna po opětovném projednání návrhu opatření tyto orgány konzultovat<sup>207</sup>;

---

<sup>203</sup> Bod 6 návrhu.

<sup>204</sup> Bod 4 návrhu; v průběhu diskuzí o reformě, se tento bod ukázal jako nejproblematictější, a to zejména díky formulaci „[...] possibly amending its draft to take account of the objections“.

<sup>205</sup> Srov. článek 1 návrhu: „The executive measures have an individual scope or concern the procedural arrangements for implementing basic instruments.“

<sup>206</sup> Nikoli tedy ve lhůtě zpravidla tří měsíců podle článku 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES.

<sup>207</sup> Podle článku 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES k tomu povinna byla, měla totiž pouze tři možnosti: předložit Radě pozměněný návrh prováděcího opatření, původní návrh nebo návrh právního aktu.

podle navrhovaného článku 5a měla Komise čtyři možnosti: předložit návrh právního aktu postupem dle článku 251 Smlouvy o ES, přijmout původní návrh opatření, přijmout pozměněný návrh opatření nebo vzít návrh opatření zpět; bez ohledu na to, jakou možnost Komise zvolila, nebyla již povinna opětovně konzultovat Parlament nebo Radu, byla pouze povinna oba orgány o své volbě informovat a vysvětlit důvody této volby.<sup>208</sup>

Jedním z cílů návrhu bylo posílit postavení Parlamentu, došlo k tomu však za současného oslabení postavení Rady v rámci nového zvláštního regulativního postupu. Jak již bylo uvedeno výše, při úpravě postavení Parlamentu bylo třeba respektovat právní rámec stávajícího článku 202 Smlouvy o ES, který požadavek na rovnoprávnost mezi Radou a Parlamentem explicitně nestanovil. Z formálně právního hlediska proto nebylo nutné, aby Parlament měl vůči návrhu prováděcího opatření právo veta. Na základě předloženého návrhu by bylo postavení Rady a Parlamentu vyrovnáno, avšak za cenu eliminace práva veta Rady. Návrh předložený Komisi je proto třeba vnímat nikoli jako zrovnoprávnění Parlamentu, ale jako výrazné omezení pravomocí Rady. Rovnoprávné postavení Rady a Parlamentu bylo navíc v zásadě odůvodněné pouze u prováděcích opatření k právním aktům přijímaným spolurozhodovací procedurou (kvazilegislativní opatření). V případě aktů technické povahy, u kterých hrála hlavní roli odborná stránka věci, nebylo možno považovat zrovnoprávnění Parlamentu za nezbytné. Jedním z možných řešení bylo konzultování Parlamentu při přijímání právních aktů technické povahy, eventuelně i víceetapově, avšak bez práva veta. Alternativně by právo veta Parlamentu mohlo být redukováno pouze na případy „*ultra vires*“. Postup pro přijímání prováděcích opatření technické povahy by byl rychlejší a méně formalizovaný, zatímco postup pro kvazilegislativní opatření by dal větší prostor pro nalezení shody mezi Radou, Komisí a Parlamentem.

Z pohledu Rady bylo samozřejmě nezbytné zachovat její právo veta vůči návrhům Komise. Právo veta Rady vytvářelo na Komisi účinný tlak směřující k tomu, aby tato předkládala takové návrhy prováděcích opatření, které jsou pro členské státy akceptovatelné. V souladu s článkem 202 Smlouvy o ES si mohla Rada vyhradit, aby

---

<sup>208</sup> Srov. článek 1 návrhu; k tomu srov. též čl. 5 odst. 6 třetí pododstavec rozhodnutí Rady 1999/468/ES, dle kterého mohla Komise přijmout prováděcí opatření pouze, pokud Rada nevyjádřila nesouhlas.

prováděcí pravomoci vykonala sama. Situace, kdy by bylo Radě znemožněno atrahovat pravomoc k přijetí prováděcího opatření, by tak neměl oporu v primárním právu.<sup>209</sup> Konzultace komitologického výboru a Parlamentu by navíc ztrácela smysl, pokud by Komise nebyla povinna se uplatněnými připomínkami řídit. Problémem navrhovaného řešení rovněž bylo, že se zvýšením komplikovanosti procesu se snižovala míra jeho transparency. Rovněž zkrácení obvyklých lhůt ze tří měsíců na jeden se ukázalo jako nevyhovující. Pro Radu byla často krátká i existující lhůta tří měsíců, zejména připadl-li počátek lhůty na začátek letních prázdnin.

Zatímco Parlament přijal návrh příznivě, v Radě se z výše uvedených důvodů s velkými ovacemi nesetkal. Projednávání návrhu se proto prakticky zastavilo. Druhým důvodem, proč byl návrh Komise na reformu komitologie Radou „odložen“, byla probíhající ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Bezprostřední podnět k pokračování reformy komitologie představoval, kromě již zmíněného neúspěchu ratifikačního procesu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, i problém tzv. sunset clauses. Jednalo se o ustanovení omezující použitelnost zmocnění Komise k vydávání prováděcích opatření na předem stanovenou dobu,<sup>210</sup> přičemž ale nebyla omezena možnost jejich obnovení.<sup>211</sup> Obdobná ustanovení byla obsažena zejména ve směrniciích ve finanční oblasti.<sup>212</sup> Tyto sunset clauses byly legislativním projevem tzv. lamfalussyho procesu,<sup>213</sup> v jehož rámci přijala Komise ve finanční oblasti politické závazky, které byly nadstandardem k rozhodnutí Rady 1999/468/ES.<sup>214</sup>

---

<sup>209</sup> K tomu srov. článek I-36 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který předpokládal, že opatření přijaté v rámci komitologie může vstoupit v platnost pouze, pokud nevysloví Parlament nebo Rada žádné námitky. Situace, kdy by Rada neměla právo zabránit Komisi v přijetí opatření by tak představoval nejen oslabení pozice Rady *de lege lata*, ale i vůči stavu, který by nastal, pokud by Smlouva o Ústavě pro Evropu vstoupila v platnost.

<sup>210</sup> Zpravidla na čtyři roky. Při schvalování návrhu směrnice o kapitálové přiměřenosti (Capitals Requirements Directive) Parlament navrhl zkrácení stanovené doby na dva roky.

<sup>211</sup> Na návrh Komise tak mohl učinit Parlament a Rada postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy o ES (spolurozhodovací procedura).

<sup>212</sup> Například článek 17 směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu)(Úř. věst. L 96, 12.4.2003, s. 16) stanoví: „Aniž jsou dotčena již přijatá prováděcí opatření, pozastavuje se po uplynutí čtyř let od vstupu této směrnice v platnost uplatňování jejich ustanovení, která vyžadují přijetí technických pravidel a rozhodnutí uvedených v odstavci 2. Na návrh Komise může Evropský parlament a Rada obnovit dotčená ustanovení postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy, a za tímto účelem je přezkoumají před uplynutím výše uvedené lhůty.“

<sup>213</sup> Aktivita Komise ve vztahu k sektoru finančních služeb započaly v květnu 1999. Jejich cílem bylo otevřít jednotný trh finančních služeb v EU, zvýšit efektivnost a spolehlivost finančních systémů v členských zemích, posílit bilaterální dohled členských států a přispět k předcházení krizím finančních systémů. V červenci 2000 byl baronu Alexandru Lamfalussy, který stál v čele „Committee of Wise Men“, zadán úkol navrhnout, jak nejlépe a nejrychleji provést regulaci sektoru finančních služeb. Vznikl tak

Vzhledem k tomu, že první ze sunset clauses měla být aktivována koncem roku 2006 a několik dalších během roku 2007, oznámilo koncem roku 2005 britské Předsednictví v Radě ostatním členským státům svůj záměr oživit legislativní proces návrhu o reformě komitologie, který ustrnul v dubnu 2004.<sup>215</sup> Návrh byl přikázán k projednání pracovní skupině Friends of Presidency. Sunset clauses poskytly Parlamentu velmi silnou vyjednávací pozici a díky tomu se mu podařilo nejen přimět členské státy, aby s reformou souhlasily, ale současně i významně ovlivnit její výslednou podobu.<sup>216</sup>

Některé členské státy navrhovaly, aby Komise předložila, bez ohledu na pokrok prací na reformě komitologie v rámci pracovní skupiny Friends of Presidency, návrhy směrnic, kterými by se prodloužily sunset clauses. Tím by byl získán dostatečný časový prostor nezbytný pro tak zásadní reformu a rovněž by se zabránilo ochromení komitologie v důsledku aplikace sunset clauses. Současně tyto státy upozorňovaly na skutečnost, že Parlament má v procesu přijímání komitologického rozhodnutí pouze konzultativní úlohu, nikoli spolurozhodovací.<sup>217</sup> Blokací komitologických procedur prostřednictvím sunset clauses tak Parlament *de facto* překročil své pravomoci.

Přes intenzitu a složitost jednání se podařilo rakouskému Předsednictví dosáhnout kompromisu ještě před koncem svého mandátu v červnu 2006. Příslušné rozhodnutí Rady bylo publikováno v Úředním věstníku v červenci 2006 jako rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi.<sup>218</sup>

---

tzv. lamfalussyho proces, který se stal procedurálním základem pro legislativu FSAP (Akční plán v oblasti finančních služeb). Lamfalussyho proces zahrnuje 4-krokový postup (hlavní principy, implementace opatření, aplikace unijního práva, vynutitelnost) k utváření zákonodárství v oblasti cenných papírů. Následně byl Komisí zřízen Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry (rozhodnutí Komise ze dne 6. června 2001 o zřízení Evropského výboru regulátorů trhů s cennými papíry (2001/527/ES); Úř. věst. L 191, 13.7.2001, s. 43) a Evropský výbor pro cenné papíry (rozhodnutí Komise ze dne 6. června 2001 o zřízení Evropského výboru pro cenné papíry (2001/528/ES); Úř. věst. L 191, 13.7.2001, s. 45), jejichž úlohou bylo mimo jiné radit Komisi při přípravě návrhů prováděcích opatření v oblasti cenných papírů.

<sup>214</sup> Srov. slavnostní prohlášení předsedy Komise před Evropským parlamentem dne 5. února 2002, v němž se Komise zavázala poskytnout Evropskému parlamentu tři měsíce na vyjádření se k návrhu prováděcího opatření a současně v největší možné míře zohlednit stanovisko Parlamentu („*de tenir le plus grand compte de la position du Parlement*“).

<sup>215</sup> Návrh byl pozměněn Komisí v reakci na stanovisko Parlamentu ze září 2003 k původnímu návrhu z prosince 2002.

<sup>216</sup> Srov. Christiansen, T., Vaccari, B. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 12.

<sup>217</sup> K tomu srov. článek 251 Smlouvy o ES.

<sup>218</sup> Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11.

Z legislativně-technického hlediska představovala vyjednaná reforma novelu stávajícího rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Přestože měla být novela formálně přijata konzultační procedurou, faktické projednávání připomínalo spíše proceduru spolurozhodovací.<sup>219</sup> Reforma byla úspěšně dojednána i přesto, že její schválení vyžadovalo v souladu s článkem 202 Smlouvy o ES jednomyslné rozhodnutí Rady.

Nejpodstatnější změnou, kterou rozhodnutí Rady 2006/512/ES přineslo, bylo zakotvení nového regulativního postupu s kontrolou v článku 5a.<sup>220</sup> Charakteristika nového komitologického postupu je upřesněna v nově vloženém bodu odůvodnění 7a: *„Pro opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého postupem podle článku 251 Smlouvy, a to i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky, je třeba použít regulativní postup s kontrolou. Tento postup by měl umožnit oběma složkám legislativní moci kontrolu takových opatření před jejich přijetím. Podstatné prvky legislativního aktu může změnit pouze normotvůrce na základě Smlouvy.“*<sup>221</sup>

Uvedený postup umožňuje Radě a Parlamentu přezkoumat „kvazilegislativní“ opatření, jímž se provádí základní akt přijatý postupem spolurozhodování. Na základě nově vloženého článku 5a do textu rozhodnutí Rady 1999/468/ES je Komisi nápomocen výbor pro regulativní postup s kontrolou složený ze zástupců členských států, kterému předsedá zástupce Komise. Zástupce Komise předkládá výboru návrh opatření, které má být přijato.

Je-li navrhované opatření v souladu se stanoviskem výboru přijatým kvalifikovanou většinou,<sup>222</sup> Komise neprodleně předloží návrh opatření k přezkumu Radě a Parlamentu. Parlament většinou všech svých členů nebo Rada kvalifikovanou většinou mohou vyjádřit nesouhlas s tím, aby Komise návrh opatření přijala s odůvodněním, že opatření navrhované Komisí překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu nebo že daný návrh je v rozporu s cílem nebo obsahem základního aktu nebo nerespektuje zásady subsidiarity či proporcionality. Pokud Parlament nebo Rada do tří měsíců od obdržení návrhu vyjádří nesouhlas

---

<sup>219</sup> Srov. Christiansen, T., Vaccari, B. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 13.

<sup>220</sup> Srov. čl. 1 bod 7 rozhodnutí Rady 2006/512/ES

<sup>221</sup> Srov. čl. 1 bod 2 rozhodnutí Rady 2006/512/ES.

<sup>222</sup> Kvalifikovanou většinou určenou dle čl. 205 odst. 2 a 4 Smlouvy o ES.

s navrhovaným opatřením, Komise opatření nepřijme. V takovém případě může Komise předložit výboru pozměněný návrh opatření nebo předložit návrh právního aktu na základě Smlouvy.<sup>223</sup> Pokud Parlament ani Rada do uplynutí uvedené lhůty nevyjádří nesouhlas s navrhovaným opatřením, Komise toto opatření přijme.

Není-li navrhované opatření v souladu se stanoviskem výboru přijatým kvalifikovanou většinou nebo pokud výbor žádné stanovisko nezaujme, předloží Komise návrh opatření Radě a současně i Parlamentu. Rada o návrhu rozhodne kvalifikovanou většinou do dvou měsíců od jeho obdržení. Pokud Rada v uvedené lhůtě vyjádří kvalifikovanou většinou nesouhlas s navrhovaným opatřením, není opatření přijato. V takovém případě může Komise předložit Radě pozměněný návrh nebo může předložit návrh právního aktu na základě Smlouvy.<sup>224</sup> Pokud Rada předpokládá přijetí navrhovaných opatření, neprodleně je předloží Parlamentu. Pokud Rada do dvou měsíců nerozhodne, Komise neprodleně předloží návrh opatření Parlamentu. Parlament může do čtyř měsíců od podání návrhu Komisí vyjádřit většinou svých členů nesouhlas s přijetím navrhovaného opatření s odůvodněním, že navrhované opatření překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu nebo nerespektuje zásadu subsidiarity nebo proporcionality. Pokud Parlament vyjádří v uvedené lhůtě nesouhlas s navrhovaným opatřením, není opatření přijato. V takovém případě může Komise předložit výboru pozměněný návrh opatření nebo předložit návrh právního aktu na základě Smlouvy.<sup>225</sup> Pokud do uplynutí této lhůty Parlament nevyjádří nesouhlas s navrhovaným opatřením, Rada, popřípadě Komise, toto opatření přijme.

Na základě čl. 5a odst. 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES lze v náležitě odůvodněných a výjimečných případech prodloužit lhůty pro přijetí návrhu opatření Radou a Parlamentem o další měsíc, a to pokud to odůvodňuje složitost opatření, nebo lze uvedené lhůty zkrátit, pokud to lze odůvodnit v zájmu účinnosti.

Čl. 5a odst. 6 rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES současně stanoví výjimky ze „standardního“ regulativního postupu s kontrolou. Podle tohoto ustanovení může základní akt stanovit, že jestliže z naléhavých závažných důvodů nelze dodržet lhůty pro regulativní postup s kontrolou,

---

<sup>223</sup> Smlouva o ES, nyní Smlouva o Fungování EU.

<sup>224</sup> Smlouva o ES, nyní Smlouva o Fungování EU.

<sup>225</sup> Smlouva o ES, nyní Smlouva o Fungování EU.

použije se modifikovaný regulativní postup s kontrolou. Pokud je opatření zamýšlené Komisí v souladu se stanoviskem výboru, Komise toto opatření přijme a opatření je poté okamžitě prováděno. Komise je následně neprodleně sdělí Parlamentu a Radě. Do jednoho měsíce od uvedeného sdělení může Parlament většinou svých členů nebo Rada kvalifikovanou většinou vyjádřit nesouhlas s opatřením přijatým Komisí s odůvodněním, že opatření překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu nebo je v rozporu s cílem nebo obsahem základního aktu nebo nerespektuje zásadu subsidiarity nebo proporcionality. V případě nesouhlasu Parlamentu nebo Rady Komise opatření zruší. Může však přechodně zachovat platná opatření, učiní-li tak z důvodu ochrany zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí. V takovém případě výbor neprodleně předloží pozměněný návrh opatření nebo návrh právního aktu na základě Smlouvy.<sup>226</sup> Přechodná opatření zůstávají v platnosti, dokud nejsou nahrazena definitivním nástrojem.

Komise předložila v roce 2002 návrh reformy komitologie s cílem zjednodušit systém přijímání prováděcích opatření. Reforma však ve svém důsledku pouze přidala další komitologický postup, který je svým obsahem mnohem komplikovanější než kterýkoli z existujících postupů.<sup>227</sup> Jak uvádí *T. Christiansen* a *B. Vaccari*, jedním z důsledků složitějšího systému komitologie bylo prohloubení demokratického deficitu, protože vysvětlit mechanismus přijetí prováděcího opatření prostřednictvím nového regulativního postupu s kontrolou široké veřejnosti bylo nanejvýš obtížné.<sup>228</sup>

Rada a Parlament v minulosti nevyužívaly příliš často pravomoc zasáhnout do prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Byla proto otázka, jakým způsobem se budou v praxi realizovat rozšířené pravomoci vyplývající z článku 5a.<sup>229</sup> Obě instituce si především musely vytvořit dostatečný administrativní aparát a současně definovat postupy, které jim umožní přezkum návrhů prováděcích opatření.

Za jeden ze zásadních problémů rozhodnutí Rady 2006/512/ES lze označit skutečnost, že neobsahovalo ustanovení, jež by řešilo jeho případnou aplikaci na již platné právní akty. V souladu s komitologickými „zvyklostmi“ musela být proto tato

---

<sup>226</sup> Smlouva o ES, nyní Smlouva o fungování EU.

<sup>227</sup> Srov. *Christiansen, T., Vaccari, B.* The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 13.

<sup>228</sup> Tamtéž, s. 15.

<sup>229</sup> K tomu blíže Kapitola III.

otázka řešena interinstitucionální dohodou. Dalším problémem a nedostatkem reformy komitologie z roku 2006 bylo vyloučení individuálních právních aktů z působnosti regulativního postupu s kontrolou.<sup>230</sup>

## II.8.2 Společné prohlášení Parlamentu, Rady a Komise z října 2006

V říjnu 2006 bylo v Úředním věstníku publikováno Prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise týkající se rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi.<sup>231</sup>

V souladu s odstavcem 4 tohoto prohlášení se měl nový postup použít pro kvazilegislativní opatření stanovená v právních aktech (nástrojích) přijatých postupem spolurozhodování, včetně opatření stanovených v aktech (nástrojích), které mají být v budoucnu přijaty v oblasti finančních služeb (lamfalussyho nástroje). V prohlášení se dále uvádí: „*Aby se však mohl použít pro nástroje přijaté postupem spolurozhodování, které jsou již v platnosti, musí být tyto nástroje upraveny podle platných postupů, aby se regulativní postup stanovený v článku 5 rozhodnutí 1999/468/ES nahradil regulativním postupem s přezkumem,*<sup>232</sup> *a to u všech opatření, která spadají do jeho působnosti*“. Tímto byla otevřena cesta pro aplikaci nového regulativního postupu s kontrolou i na platné právní akty. V prohlášení bylo dále vyjmenováno 25 platných právních aktů, které měly být, dle názoru Parlamentu, neprodleně upraveny s ohledem na aplikaci nového regulativního postupu s kontrolou.

Součástí dohodnutého kompromisu byl závazek Parlamentu, že nebude dále užívat sunset clauses. Ve výše zmíněném Prohlášení<sup>233</sup> se uvádí: „*Aniž jsou dotčeny výsady zákonodárných orgánů, Evropský parlament a Rada uznávají, že zásady dobrých právních předpisů vyžadují, aby prováděcí pravomoci byly Komisi svěřeny bez časové lhůty. Evropský parlament, Rada a Komise ovšem mají za to, že v případě, kdy je nezbytné provést úpravu během určité lhůty, by doložka, podle níž by Komise měla*

<sup>230</sup> K tomu blíže Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 18 a násl.

<sup>231</sup> Úř. věst. C 255, 21.10.2006, s. 1.

<sup>232</sup> Název nového postupu nebyl z počátku překládán jednotně, v některých dokumentech se objevuje překlad „regulativní postup s přezkumem“.

<sup>233</sup> Prohlášením Evropského parlamentu, Rady a Komise týkající se rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (2006/512/ES), bod 3.



*předložit návrh přezkumu nebo zrušení ustanovení týkajících se pověření prováděcími pravomocemi, mohla posílit kontrolní úlohu normotvůrce.*<sup>234</sup>

### II.8.3 Dohoda mezi Parlamentem a Komisí z června 2008

Dne 3. června 2008 podepsali předseda Evropského parlamentu Hans-Gert Pöttering a předseda Evropské komise José Manuel Durão Barroso dohodu o postupech pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, ve znění rozhodnutí 2006/512/ES.<sup>235</sup>

Dohoda se týkala především informování Parlamentu, úpravy rejstříku dokumentů Komise a jeho zpřístupnění Parlamentu, jakož i přístupu k utajovaným dokumentům. Body 15 a 16 dohody se však dotýkaly i praktické aplikace regulativního postupu s kontrolou. Komise se zavázala informovat po hlasování ve výboru Parlament o příslušných lhůtách, přičemž bylo dohodnuto, že tyto lhůty začnou platit až poté,<sup>236</sup> kdy Parlament obdrží všechna jazyková znění.

Dohoda byla zásadní i ve vztahu k přijímání opatření v oblasti finančních služeb. Komise se zavázala zajistit, aby závazky přijaté na plenárním zasedání dne 5. února 2002,<sup>237</sup> opětovně potvrzené na plenárním zasedání dne 31. března 2004<sup>238</sup> a rovněž závazky uvedené v bodech 1 až 7 dopisu ze dne 2. října 2001,<sup>239</sup> který zaslal člen Komise pan Bolkestein předsedkyni Hospodářského a měnového výboru Parlamentu, byly řádně dodržovány v celém odvětví finančních služeb (včetně oblasti cenných papírů, bankovních služeb, pojištění, penzí a účetnictví).

Z hlediska platnosti existujících interinstitucionálních dohod ke komitologii měl klíčový význam bod 20 dohody, podle kterého se dohoda z roku 2000 mezi

<sup>234</sup> Úř. věst. C 255, 21.10.2006, s. 1

<sup>235</sup> Dohoda mezi Evropským parlamentem a Komisí o postupech pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, ve znění rozhodnutí 2006/512/ES (Úř. věst. C 143, 10.6.2008, s. 1).

<sup>236</sup> Z tohoto pravidla však platila výjimka – srov. bod 16 dohody: „V případě, že se uplatňují kratší lhůty (čl. 5a odst. 5 písm. b) rozhodnutí 1999/468/ES), a v naléhavých případech (čl. 5a odst. 6 rozhodnutí 1999/468/ES), začnou tyto lhůty platit dnem, kdy Evropský parlament obdrží konečný návrh prováděcích opatření ve všech jazykových zněních, které byly předloženy členům výboru, a za předpokladu, že předseda parlamentního výboru nemá námitek. V každém případě se Komise snaží předat všechna jazyková znění Evropskému parlamentu co nejdříve. Jakmile se útvary Komise rozhodne, že návrhy opatření, na které se vztahuje čl. 5a odst. 5 písm. b) a odst. 6, mají být předloženy výboru, upozorní na tuto skutečnost neformálním způsobem sekretariát příslušného parlamentního výboru nebo výborů.“

<sup>237</sup> Úř. věst. C 284 E, 21.11.2002, s. 19.

<sup>238</sup> Úř. věst. C 103 E, 29.4.2004, s. 446 a doslovný záznam ze zasedání (CRE) z plenárního zasedání Parlamentu dne 31. března 2004, bod "Hlasování".

<sup>239</sup> Úř. věst. C 284 E, 21.11.2002, s. 83.

Parlamentem a Komisí, týkající se postupů pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES,<sup>240</sup> rušila. Parlament a Komise současně (znovu) prohlásily v rozsahu, ve kterém se jich týkají, dohody Plumb-Delors z roku 1988, Modus vivendi z roku 1994 a Samland-Williamson z roku 1996 za vyšlé z užívání a proto neúčinné.<sup>241</sup>

#### II.8.4 Aplikace regulativního postupu s kontrolou

Pravidla stanovená novým komitologickým postupem nabyla účinnosti v den účinnosti pozměňujícího rozhodnutí, tedy 17. července 2006. Nová pravidla se přitom vztahovala nejen na návrhy předložené Komisí po tomto datu, ale rovněž na návrhy, které nebyly k tomuto datu formálně přijaty a byly ve stádiu projednávání.

Skutečnost, že se rozhodnutí Rady 2006/512/ES vztahovalo na návrhy již projednávané v době jeho účinnosti měla závažné důsledky pro proces přijímání těchto právních aktů. Znamenalo to, že všechny akty přijímané spolurozhodovací procedurou podle článku 251 Smlouvy o ES, které byly předloženy před 17. červencem 2006 a jejichž projednání nebylo k tomuto datu ukončeno, musely být přezkoumány s ohledem na možnost aplikace regulativního postupu s kontrolou.

Z výše uvedeného důvodu bylo velmi důležité vymezit podmínky pro aplikaci nového postupu. Z rozhodnutí Rady 2006/512/ES lze dovodit tři základní podmínky. Jak již bylo uvedeno výše, nově vložený bod 7a odůvodnění<sup>242</sup> stanoví, že pro opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého postupem podle článku 251 Smlouvy o ES, a to mezi jinými i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky, je třeba použít regulativní postup s kontrolou. První podmínkou pro použití nového regulativního postupu bylo tedy přijetí základního aktu spolurozhodovací procedurou dle článku 251 Smlouvy o ES. V této souvislosti je dále třeba řešit otázku, co se rozumí formulací „jiné než podstatné prvky“. Důvodem pro začlenění tohoto ustanovení do textu rozhodnutí Rady 2006/512/ES nebylo zavádět nová kritéria pro komitologické procedury, ale potvrdit existující výklad Smlouvy o ES podpořený judikaturou

---

<sup>240</sup> Úř. věst. L 256, 10.10.2000, s. 19.

<sup>241</sup> Úř. věst. C 102, 4.4.1996, s. 1.

<sup>242</sup> Srov. čl. 1 bod 2 rozhodnutí Rady 2006/512/ES.

Soudního dvora,<sup>243</sup> ze které vyplývá, že základní prvky právního aktu<sup>244</sup> mohou být měněny pouze postupy pro přijímání základních aktů. Uvedená skutečnost vyplývá i z nově vloženého bodu 7a odůvodnění, kde se uvádí, že „[p]odstatné prvky legislativního aktu může změnit pouze normotvůrce na základě Smlouvy“.<sup>245</sup> V této souvislosti je třeba dodat, že otázka rozlišení mezi podstatnými a nepodstatnými akty tvořila jeden z klíčových prvků diskuse o reformě komitologie, jejímž výsledkem bylo právě zavedení nového regulativního postupu s kontrolou.

Druhou podmínkou je, že se musí jednat o opatření obecného významu.<sup>246</sup> Tuto podmínku tedy nesplňovala rozhodnutí určená fyzickým nebo právnickým osobám a rozhodnutí určená jednotlivým členským státům.

Třetí podmínkou je, že se jedná o opatření navržené za účelem změny jiného než podstatného prvku právního aktu přijatého postupem dle článku 251 Smlouvy o ES. Slovo „změna“ má přitom jasně definovaný význam. Změnou právního aktu se v této souvislosti rozumí změna textu zrušením nebo doplněním.

Nelze zcela souhlasit s *J. Tlamyčou*, že by regulativní postup s kontrolou výrazně rozšířil věcnou působnost komitologie na opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého spolurozhodovací procedurou.<sup>247</sup> Zmocnění Komise k přijímání prováděcích opatření bylo obsaženo v primárním právu, jež rozhodnutí Rady 2006/512/ES neměnilo, ale ani nemohlo měnit. Spolurozhodovací procedura byla do práva EU zakotvena Maastrichtskou smlouvou. Problém spočívající v tom, že Komise byla zmocněna měnit takto přijaté právní akty prostřednictvím prováděcích opatření je proto třeba vztáhnout k přijetí Smlouvy o EU a nikoli k reformě komitologie z roku 2006.<sup>248</sup> Význam této reformy je proto třeba

---

<sup>243</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 6; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5423, bod 37.

<sup>244</sup> V anglickém znění „essential“ (or „basic“) elements of the act“.

<sup>245</sup> Bod 7a odůvodnění rozhodnutí Rady 2006/512/ES *in fine*.

<sup>246</sup> Srov. rozsudek ze dne 24. října 1962, spojené věci 16/62 a 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes a další proti Radě Evropského hospodářského společenství, Recueil [1962], s. 471, s. 479: „[...] a measure which is applicable to objectively determined situations and which involves immediate legal consequences in all Member States for categories of persons viewed in a general and abstract manner.“

<sup>247</sup> Srov. *Tlamyča, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 38.

<sup>248</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. května 1995 ve věci C-417/93, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. I-1185, body 30 až 33.

spatřovat zejména v posílení pravomocí Parlamentu v procesu přijímání prováděcích opatření.

Již v době, kdy bylo rozhodnutí Rady 2006/512/ES přijímáno se objevovaly hlasy, že nový regulativní postup s kontrolou prodlouží proces přijímání prováděcích opatření o tři až pět měsíců.<sup>249</sup> Prodloužení projednávání komitologického opatření a zapojení Parlamentu se může pozitivně odrazit v kvalitě přijatého prováděcího opatření, na druhé straně však do určité míry může dojít k omezení možnosti Komise reagovat rychle na potřebu přijetí prováděcího opatření a tím ve svém důsledku ke snížení efektivity komitologie. Dosavadní praktické zkušenosti s aplikací regulativního postupu s kontrolou však tyto obavy jednoznačně nepotvrdily.

Přestože zavedení nového regulativního postupu s kontrolou nepostavilo Parlament na úroveň Rady, znamenalo ve svém důsledku podstatný nárůst kontrolních pravomocí Parlamentu v oblasti přijímání prováděcích opatření.

---

<sup>249</sup> Srov. *Christiansen, T., Vaccari, B.* The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, cit. výše, s. 14.

## Kapitola III – Závazné právní akty Unie v kontextu normotvorné pravomoci Komise

### Úvodem

Tato kapitola je zaměřena na roli Komise v procesu přijímání závazných právních aktů Unie, a to v kontextu platné úpravy vyplývající ze Smluv. Tato role Komise, zahrnující především pravomoc normotvorné iniciativy a pravomoc k přijímání prováděcích opatření, reprezentuje pouze část činností, jež zahrnujeme pod pojem normotvorná pravomoc Komise, nicméně část podstatnou.<sup>1</sup> *D. Guéguen* v této souvislosti uvádí, že přijímání prováděcích opatření Komisí představuje 98% regulatorní činnosti EU.<sup>2</sup>

Jak bylo uvedeno výše, převážná část regulatorní činnosti Komise je realizována prostřednictvím přijímání prováděcích opatření.<sup>3</sup> V kontextu výkladu normotvorné pravomoci je pak třeba věnovat pozornost těm prováděcím opatřením, jež se vyznačují obecnou právní závazností. Komise je přitom, co do objemu přijatých právních aktů, největším tvůrcem práva EU.<sup>4</sup>

V obecné rovině je možno právní akty Unie rozdělit na ty, které jsou přijímány na základě zmocnění obsaženého v primárním právu a pro účely této práce označovány jako základní akty, a dále ty, jež jsou přijímány na základě zmocnění obsaženého v základním aktu. Případů, kdy Komise jedná přímo na základě zmocnění obsaženého ve Smlouvách není mnoho. Příkladmo lze uvést čl. 106 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, dle kterého je Komise zmocněna přijímat směrnice a rozhodnutí a dohlížet nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže a zákazu diskriminace

<sup>1</sup> K tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 198 a násled.

<sup>2</sup> *Guéguen, D.*, Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 29; k tomu srov. též *Voermans, W.* Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 314.

<sup>3</sup> Podle Zprávy Komise o činnosti výborů v roce 2010 (Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2010, KOM(2011) 879 v konečném znění, 12.12.2011, s. 6) činil počet přijatých prováděcích opatření 1812, nejvíce prováděcích opatření bylo přijato v oblasti Zdraví a spotřebitelé (562), Zemědělství (345), EuropeAid (175) a Výzkum (169).

<sup>4</sup> Dle Obecné zprávy o činnosti Evropské unie (2005) bylo jen v tomto roce Parlamentem a Radou přijato 59 legislativních aktů, pouze Radou přijato 188 legislativních aktů, zatímco Komise přijala 1287 legislativních aktů (Obecná zpráva o činnosti Evropské unie 2005; dostupné z [www: http://europa.eu/generalreport/cs/rg2005.pdf](http://europa.eu/generalreport/cs/rg2005.pdf)). V Obecné zprávě o činnosti Evropské unie (2006)(a v dalších letech) již nebyly souhrnné údaje o počtu legislativních aktů, které byly přijaty, zrušeny nebo pozbyly platnosti, souhrnně publikovány; Kaeding a Hardacre (*Kaeding, M., Hardacre, A.* The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, cit. výše, s. 1) v tomto kontextu uvádí, že v období první Barrosovy Komise (2004-2009) bylo přijato 454 základních aktů a 14 522 prováděcích opatření.

ve vztahu k veřejným podnikům a podnikům, jimž členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, či podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo podnikům, jež mají povahu fiskálního monopolu.<sup>5</sup>

Pokud se týká aktů přijímaných Komisí na základě zmocnění obsaženého v základním aktu, tvoří po přijetí Lisabonské smlouvy největší skupinu právní akty přijímané na základě článku 290 (akty v přenesené pravomoci) a článku 291 (prováděcí akty) Smlouvy o fungování EU.<sup>6</sup>

Ve vztahu k tvorbě závazných právních aktů Unie, tedy normotvorné pravomoci v užším smyslu nebo též právotvorné pravomoci, lze vnímat roli Komise ve třech rovinách.<sup>7</sup> První rovina, označovaná též jako fáze přípravy návrhu, souvisí s prakticky výlučnou pravomocí normotvorné iniciativy, kterou primární právo Komisi přiznává.<sup>8</sup> Příprava návrhů právních aktů v období před formálním zahájením legislativního procesu EU<sup>9</sup> je prakticky výlučně v rukou Komise.

Druhá rovina právotvorné pravomoci Komise, označovaná jako fáze projednávání, úzce souvisí s vlastním legislativním procesem. Role Komise je v této fázi určována právním základem pro přijímání konkrétního právního aktu a z něj vyplývajícího postupu při jeho schvalování. Nezanedbatelným prerogativem Komise, který vyplývá z její pravomoci normotvorné iniciativy, je možnost návrh stáhnout z projednávání a legislativní proces zastavit. Je to také Komise, která určuje v souladu se Smlouvami druh právního aktu.<sup>10</sup> Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že zástupce Komise je přítomen na jednání přípravných orgánů Rady EU,<sup>11</sup> které řeší věcný obsah návrhů před tím, než jsou tyto postoupeny ke schválení na Výbor stálých

---

<sup>5</sup> K tomu srov. např. *Craig, P., De Búrca, G.* EU Law. Text, Cases, and Materials, cit. výše, s. 140.

<sup>6</sup> K tomu viz dále.

<sup>7</sup> Srov. *Guéguen, D.* Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 25; k tomu srov. též *Lenfeld, J., Whelanová, M., Zahořová, E.* Trendy v právu EU, Správní právo, Ročník XLIII, číslo 6/2010, Legislativní příloha, roč. II, č. III.

<sup>8</sup> Srov. čl. 17 odst. 2 Smlouvy o EU.

<sup>9</sup> Počátek legislativního procesu bývá zpravidla spojován s publikací návrhu Komise v Úředním věstníku; k tomu srov. např. *Hal, M.* Making the most of the Community Law. 3rd Annual VAT and EU Law Conference. Monckton Chambers, 2005.

<sup>10</sup> Srov. čl. 296 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „*Neuvádějí-li Smlouvy druh aktu, zvolí jej orgán pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.*“

<sup>11</sup> Míněny jsou zejména výbory a pracovní skupiny; k tomu srov. článek 19 a další Jednacího Řádu Rady (Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU)(Úř. věst. L 325, 11.12.2009, s. 35).

zástupců (COREPER) a následně příslušnou formaci Rady, což dává v praxi Komisi při formulování právních aktů široký prostor pro prosazování její vize právní úpravy.

Třetí rovinu, fázi provádění, pak představuje provádění<sup>12</sup> již přijatých závazných právních aktů Unie. V této fázi je v souladu s článkem 291 Smlouvy o fungování EU role rozdělena mezi členské státy, Komisi a Radu. V souladu s prvním odstavcem tohoto článku přijmou členské státy veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení závazných právních aktů Unie. Toto ustanovení je třeba vykládat v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, dle které jsou členské státy povinny učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy jsou současně povinny zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Podle čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování EU však platí, že pokud jsou pro provedení závazných právních aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 a 26 Smlouvy o EU Radě.

V Kapitole I byla normotvorná pravomoc v širším smyslu (právo tvorná pravomoc) definována jako jakákoli Komisi právem EU přiznaná pravomoc, která ovlivňuje tvorbu norem, a to nejen ta, jejímž výrazem je vydání závazného právního aktu, ale i ta, jež ovlivňuje výklad, provádění a aplikaci práva Unie. Na proces tvorby závazných právních aktů Unie, tedy legislativní proces, je přitom možno nahlížet ze dvou hledisek. V užším, právně technickém významu, jde o formální proces tvorby právních předpisů zakončený jejich vyhlášením, v případě právních aktů Unie jde o vyhlášení v Úředním věstníku.<sup>13</sup> V širším smyslu lze legislativní proces chápat jako formální realizaci legislativního záměru.<sup>14</sup> Toto širší pojetí legislativního procesu lépe vystihuje realitu tvorby závazných právních aktů v Evropské unii, kdy formálnímu zahájení legislativního procesu předchází příprava podkladů pro právní úpravu na

---

<sup>12</sup> V tomto kontextu je užíván i pojem implementace, jež však má svůj normativně definovaný význam (srov. např. Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344); v této práci byl proto upřednostněn pojem provádění, který je obsahově širší - k tomu srov. např. *Guéguen, D. Comitology – Hijacking European Power?*, cit. výše, s. 25.

<sup>13</sup> Srov. článek 279 Smlouvy o fungování EU.

<sup>14</sup> Srov. *Knapp, V. Teorie Práva*, cit. výše, s. 108 a násl.

úrovni Komise, často navíc doprovázená veřejnými konzultacemi zainteresovaných stran,<sup>15</sup> kdy je průběh legislativního procesu ovlivňován existencí právně nevynutitelných nástrojů a kdy není možno od procesu tvorby právních aktů oddělit otázky spojené s jejich výkladem, aplikací a prováděním na vnitrostátní úrovni.

Pokud tedy posuzujeme roli Komise v procesu přijímání právních aktů Unie, je třeba věnovat pozornost i těm z pravomocí Komise, jejichž realizace sice nevede přímo k vydání závazného právního aktu, které však výrazným způsobem ovlivňují jejich tvorbu. Do této skupiny „normotvorných“ pravomocí můžeme zařadit právo Komise být konzultována v různých stádiích legislativního procesu nebo právo účastnit se jednání přípravných orgánů Rady.

### III.1 Pravomoc normotvorné iniciativy

Pravomoc normotvorné iniciativy je nutno chápat v širším kontextu pravomoci iniciativy vyplývající z role Komise jako orgánu, který je nositelem integrační legitimacy a současně garantem obecného zájmu Unie, což jí umožňuje „[...] *dávat impulsy evropské integraci prostřednictvím přijímání aktů různé právní povahy a nesoucí rozličné označení jako např. memorandum, sdělení, zpráva, program, akční program, pracovní dokument, bílá kniha, zelená kniha [...], které vymezují cíle a prostředky kroků, jež mají být podniknuty, a jež se následně promítnou do víceletých programů, poté do ročních pracovních programů, poté do formálních návrhů a do platných právních aktů.*“<sup>16</sup>

Pravomoc normotvorné iniciativy Komise<sup>17</sup> byla zakotvena již ve Smlouvě o EHS. Takřka výlučná pravomoc předkládat návrhy právních aktů, jež vyplývá z platného znění Smluv, představuje pro Komisi hlavní příležitost reálně ovlivnit podobu právních předpisů EU.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Tyto konzultace mají často formalizovanou podobu tzv. veřejné konzultace; aktuálně probíhající veřejné konzultace je možno nalézt na příslušné webové stránce spravované Evropskou komisí: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm).

<sup>16</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 202.

<sup>17</sup> Pro právo Komise předkládat návrhy právních aktů není užívána jednotná terminologie. V tomto kontextu jsou užívány i pojmy „zákonodárná iniciativa“ (srov. např. Stanovisko Výboru regionů ke "Směrnici k provádění a kontrole zásad subsidiarity a proporcionality", bod 2.11 (Úř. věst. C 115, 16.5.2006, s. 35) nebo „legislativní iniciativa“ (srov. např. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 879).

<sup>18</sup> Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 104; k tomu srov. též Craig, P., De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, cit. výše, s. 59 a násl.



V platné právní úpravě pravomoc normotvorné iniciativy zakotvuje čl. 17 odst. 2 Smlouvy o EU: „*Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví.*“<sup>19</sup> Pravomoc Komise předkládat návrhy právních aktů však neplatí, jak vyplývá již ze samotné textace článku 17 Smlouvy o EU, absolutně, a to ani ve vztahu k legislativním aktům. Zde lze odkázat na čl. 289 odst. 4 Smlouvy o fungování EU, jež stanoví: „*Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.*“

Jak bylo uvedeno výše, z čl. 17 odst. 2 Smlouvy o EU vyplývá, že legislativní akty mohou být přijaty pouze na návrh Komise, nestanoví-li Smlouvy jinak. Článek 289 Smlouvy o fungování EU zdůrazňuje návrh Komise jako předpoklad pro přijetí aktů řádným legislativním postupem, opomíjí však tuto „podmínku“ zmínit ve vztahu k aktům přijímaným zvláštním legislativním postupem.<sup>20</sup> V tomto kontextu lze též poukázat na určitou nekonzistentnost v terminologii užívané Smlouvami, a to v souvislosti s označení formalizovaného vyjádření práva na normotvornou iniciativu. Zatímco ve vztahu ke Komisi je používán pojem „návrh“, ve vztahu k ostatním orgánům Unie a členským státům se hovoří o „podnětu“, „doporučení“ či „žádosti“. Ve všech uvedených případech však platí, že vedou k zahájení legislativního procesu a jejich právní důsledky jsou proto stejné jako u návrhu Komise.<sup>21</sup>

V případě jiných než legislativních aktů záleží na konkrétním ustanovení Smluv. Případy, kdy by byla legislativní iniciativa přiznána jinému orgánu, či členským státům, není mnoho.<sup>22</sup> Váha návrhu Komise je posílena tím, co je označováno jako „primát návrhu Komise“.<sup>23</sup> V souladu s článkem 293 Smlouvy o fungování EU platí, že rozhoduje-li Rada na základě Smluv na návrh Komise, může takový návrh změnit

---

<sup>19</sup> Guéguen, D. Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 67.

<sup>20</sup> Srov. čl. 289 odst. 2 Smlouvy o fungování EU: „*Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem.*“

<sup>21</sup> Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 879.

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 879.

<sup>23</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 202.

pouze jednomyslným rozhodnutím.<sup>24</sup> Navíc, pokud Rada nerozhodne, může Komise kdykoli během přijímání právního aktu svůj návrh změnit nebo jej vzít zpět.<sup>25</sup> Výše uvedená pravidla výrazně zvýhodňují postavení návrhu Komise v legislativním procesu. Jak uvádí *D. Simon*, *ratio legis* tohoto principu spočívá v tom, že návrhu Komise je propůjčena priorita z důvodu, že tento představuje obecný zájem Unie, který bude možno zvrátit pouze v případě, že se členské státy jednomyslně shodnou na tom, že bude odhlédnuto od hlediska Komise a zájem Unie bude nahrazen společným zájmem členských států.<sup>26</sup>

Od normotvorné pravomoci Komise nelze oddělit proces přijímání prováděcích opatření, mají-li tyto povahu závazných právních aktů. V tomto případě je příprava návrhů a zahájení legislativního procesu plně v rukou Komise, a proto je i v této souvislosti možno hovořit o pravomoci normotvorné iniciativy. Pravomoc normotvorné iniciativy Komise je přitom u prováděcích opatření ještě širší než v případě standardních procedur pro přijímání závazných právních aktů Unie, jež mají charakter základních aktů.

V souladu s článkem 225 Smlouvy o fungování EU může Parlament „[...] většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí Evropskému parlamentu důvody.“ Jedná se o obdobu práva Komise na normotvornou iniciativu. Toto právo bylo Parlamentu přiznáno Maastrichtskou smlouvou, Lisabonská smlouva jej dále rozšířila. Ustanovení článku 225 Smlouvy o fungování EU je odrazem posílené role Parlamentu v legislativním procesu.<sup>27</sup> Toto ustanovení je dále specifikováno v článku 42 Jednacího řádu Evropského parlamentu.<sup>28</sup> Tento může požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh na přijetí nového právního aktu nebo změnu stávajícího právního aktu formou usnesení

---

<sup>24</sup> Uvedené pravidlo se nevztahuje na čl. 294 odst. 10 a 13 Smlouvy o fungování EU (řádný legislativní postup), článek 310, článek 314 a čl. 315 druhý pododstavec Smlouvy o fungování EU (rozpočet) a článek 312 Smlouvy o fungování EU (víceletý finanční rámec); k tomu blíže *Syllová, J., Pítrová, L., Paldušová, H. a kol.* Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 887.

<sup>25</sup> Srov. čl. 293 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

<sup>26</sup> Srov. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 202.

<sup>27</sup> K tomu srov. čl. 16 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci.“

<sup>28</sup> Evropský parlament. Jednací řád, 7. volební období, únor 2013. Dostupné z [www: http://www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

na základě zprávy z vlastního podnětu od příslušného výboru vypracované v souladu s článkem 48 Jednacího řádu. Návrh aktu Unie v rámci práva podnětu Parlamentu v souladu s článkem 225 Smlouvy o fungování Evropské unie přitom může podat každý poslanec. K přijetí usnesení při konečném hlasování je potřebný souhlas většiny všech poslanců. Parlament může zároveň stanovit lhůtu pro předložení takového návrhu. V usnesení Parlamentu se uvede vhodný právní základ a připojí se k němu podrobná doporučení ohledně obsahu požadovaných návrhů, přičemž musí být dodržena základní práva a zásada subsidiarity. Pokud má návrh finanční dopady, Parlament uvede, jak zajistit dostatečné finanční prostředky.

V kontextu specifické institucionální struktury Evropské unie jsou podrobnosti práva na normotvornou iniciativu, jež na vnitrostátní úrovni zakotvuje zpravidla norma mající sílu ústavního zákona či zákona,<sup>29</sup> specifikovány Jednacím řádem Evropského parlamentu, který nemá povahu závazného právního aktu Unie. Pravomoc Parlamentu přijmout svůj Jednací řád se opírá o ustanovení Smluv, konkrétně o čl. 232 první pododstavec Smlouvy o fungování EU.<sup>30</sup> Z hlediska transparentnosti legislativního procesu a zvýšení legitimacy rozhodování by však bylo přínosné, aby i tyto otázky byly upraveny obecně závazným právním aktem Unie.

V souladu s článkem 241 Smlouvy o fungování EU může Rada rozhodující prostou většinou požádat Komisi, aby „[...] provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody.“ O tomto ustanovení lze hovořit jako o jakési „iniciační“ pravomoci Rady vůči Komisi, která směřuje k prolomení takřka výlučného práva Komise na normotvornou iniciativu.<sup>31</sup> D. Simon v této souvislosti hovoří o pravomoci „iniciovat iniciativu“.<sup>32</sup> Rada nicméně sama nemůže návrh právního aktu předložit. Nově byla Lisabonskou smlouvou stanovena povinnost Komise sdělit Radě důvody nepředložení návrhu.

---

<sup>29</sup> Srov. např. článek 41 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR; srov. též §86 a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>30</sup> Čl. 232 první pododstavec Smlouvy o fungování EU: „Evropský parlament přijme svůj jednací řád většinou hlasů všech členů.“; v tomto kontextu je třeba zmínit i čl. 231 druhý pododstavec Smlouvy o fungování EU, dle kterého: „Usnášeníschopnost [Evropského parlamentu] stanoví jednací řád.“

<sup>31</sup> K tomu srov. Šyllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 802.

<sup>32</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 203.

Komise každoročně vydává na příslušný kalendářní rok pracovní program,<sup>33</sup> který se skládá z textové části a přílohy obsahující připravované iniciativy, přičemž jsou zahrnuty jak návrhy právních aktů, tak i právně nevynutitelné nástroje. *Cum grano salis* lze říci, že se jedná o obdobu plánu legislativních prací vlády, který je zpracováván každoročně na vnitrostátní úrovni. Pracovní program se stává významným nástrojem pro stanovení priorit činnosti Unie v příslušném roce.<sup>34</sup>

Pravomoc Komise přijímat pracovní program je modifikována interinstitucionálními dohodami. Konkrétně lze v této souvislosti odkázat na Rámcovou dohodu o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí.<sup>35</sup> Tato dohoda v preambuli odkazuje na článek 295 Smlouvy o fungování EU, z názvu a textu dohody nicméně není zřejmé, zda se jedná o interinstitucionální dohodu, která má závaznou povahu.<sup>36</sup> Část IV a příloha 4 rámcové dohody stanoví pravidla spolupráce obou institucí při legislativním procesu a plánování. Komise má povinnost připojit k pracovnímu programu seznam legislativních a nelegislativních návrhů<sup>37</sup> na následující roky. Pracovní program Komise rovněž dle rámcové dohody obsahuje plánované iniciativy, konkrétně pak právně nevynutitelné nástroje, zpětvzaté návrhy a iniciativy ke zjednodušování právních předpisů.

Rámcová dohoda upravuje i další aspekty spolupráce obou institucí v rámci legislativního procesu. Pokud se týká přijímání právních aktů, pak lze odkázat na část IV písm. ii) Postupy pro přijímání aktů výše uvedené Rámcové dohody:

*37. Komise se zavazuje k pečlivému posouzení pozměňovacích návrhů ke svým legislativním návrhům, které přijal Parlament, s cílem zohlednit je v pozměněném návrhu.*

*Při zaujímání stanoviska k pozměňovacím návrhům Parlamentu podle článku 294 Smlouvy o fungování EU se Komise zavazuje k co nejpečlivějšímu zohlednění*

---

<sup>33</sup> Dne 23. října 2012 přijala Komise Pracovní program na rok 2013. Společně se souvisejícími dokumenty je tento pracovní program, stejně jako obdobné programy z předcházejících let, dostupný na [www: \[http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\\_cs.htm\]\(http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\_cs.htm\)](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_cs.htm); obecné zmocnění pro vydání pracovního programu lze dovodit z čl. 17 odst. 1 Smlouvy o fungování EU; povinnost zpracovat pracovní program vyplývá z Rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010), část IV písm. i), bod 34.

<sup>34</sup> K tomu srov. Craig, P., De Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, cit. výše, s. 60.

<sup>35</sup> Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47; v tomto kontextu lze odkázat i na usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. února 2010 o revidované rámcové dohodě mezi Evropským parlamentem a Komisí na příští legislativní období (P7\_TA(2010-0009)).

<sup>36</sup> Text dohody nehovoří explicitně o tom, že tato má závaznou povahu. Závaznost lze dovozovat např. ze skutečnosti, že byla publikována v části „L“ Úředního věstníku.

<sup>37</sup> V tomto kontextu jsou míněny závazné právní akty a právně nevynutitelné nástroje.

*pozměňovacích návrhů přijatých v druhém čtení; pokud se rozhodne, že ze závažných důvodů a po zvážení ve sboru tyto pozměňovací návrhy nepřijme nebo nepodpoří, vysvětlí své rozhodnutí Parlamentu a v každém případě ve svém stanovisku k pozměňovacím návrhům Parlamentu v souladu s čl. 294 odst. 7 písm. c) Smlouvy o fungování EU.*

38. *Pokud Komise projednává podnět, který předložila nejméně čtvrtina členských států podle článku 76 Smlouvy o fungování EU, Parlament se zavazuje, že dokud neobdrží stanovisko Komise k tomuto podnětu, nepřijme v příslušném výboru žádnou zprávu.*

*Komise se zavazuje, že vydá stanovisko nejpozději do deseti týdnů po předložení tohoto podnětu.*

39. *Před zpětvzetím jakéhokoli návrhu, ke kterému již Parlament zaujal v prvním čtení postoj, poskytne Komise s dostatečným předstihem podrobné vysvětlení.*

*Komise na začátku funkčního období nového sboru přezkoumá všechny neschválené návrhy, které buď politicky potvrdí, nebo vezme zpět, přičemž řádně zohlední názory Parlamentu.*

40. *Při zvláštních legislativních postupech, které vyžadují konzultaci s Parlamentem, včetně ostatních postupů, např. postupu stanoveného článkem 148 Smlouvy o fungování EU, Komise:*

- i) přijme opatření, která do postupů umožní lépe zapojit Parlament, s cílem co nejvíce zohlednit názory Parlamentu, zejména zajistit, aby měl Parlament čas potřebný k posouzení návrhů Komise;*
- ii) zajistí, aby byly orgány Rady s dostatečným předstihem upozorněny na to, aby neuzavíraly politické dohody o jejích návrzích dříve, než Parlament přijme své stanovisko. Požádá o ukončení diskusí na úrovni ministrů poté, co měli členové Rady přiměřenou lhůtu na posouzení stanoviska Parlamentu;*
- iii) zajistí, aby Rada dodržovala pravidla vypracovaná Soudním dvorem Evropské unie, která vyžadují, aby byl Parlament opětovně konzultován, pokud Rada podstatně pozmění návrh Komise. Komise uvede Parlamentu pokaždé, když Radu upozorní na nutnost opětovné konzultace;*
- iv) zavazuje se k případnému zpětvzetí legislativního návrhu, který byl Parlamentem zamítnut. Pokud se Komise ze závažných důvodů a po zvážení ve sboru rozhodne svůj návrh prosazovat, vysvětlí důvody tohoto rozhodnutí v prohlášení v Parlamentu.*

41. *V zájmu zlepšení legislativního plánování se Parlament zavazuje:*

- i) plánovat legislativní oddíly svých pořadů jednání, uvést je do souladu se současným pracovním programem Komise a s usneseními, která k tomuto programu přijal, zejména s cílem zlepšit plánování přednostních rozprav;*
- ii) pokud je to z hlediska postupu užitečné, dodržovat přiměřené lhůty při přijímání postoje v prvním čtení při řádném legislativním postupu nebo zaujímání stanoviska při postupu konzultace;*
- iii) jmenovat zpravodaje pro budoucí návrhy co možná nejdříve po přijetí pracovního programu Komise;*

- iv) *považovat žádosti o opětovnou konzultaci za naprosto přednostní, pokud mu byly předány veškeré potřebné informace.*

S pravomocí normotvorné iniciativy souvisí rovněž právo Komise na zpětvzetí návrhu. Opět i v tomto případě je toto právo modifikováno interinstitucionálními dohodami, konkrétně pak výše uvedenou Rámcovou dohodou, respektive její částí IV (písm. ii) bod 39), dle kterého se Komise zavazuje, že „[...] na začátku funkčního období nového sboru přezkoumá všechny neschválené návrhy, které buď politicky potvrdí, nebo vezme zpět, přičemž řádně zohlední názory Parlamentu.“

Rada EU přijala k Rámcové dohodě Prohlášení,<sup>38</sup> ve kterém uvedla, že řada ustanovení této dohody směřuje k narušení institucionální rovnováhy, a dále, že ji tedy nelze vůči Radě uplatnit. Rada současně deklarovala, že se obrátí na Soudní dvůr ohledně veškerých aktů či opatření ze strany Parlamentu nebo Komise přijatých na základě uvedené Rámcové dohody, jež by ohrožily zájmy Rady nebo pravomoci, které jí svěřují Smlouvy. Rámcová dohoda z roku 2010 představuje jen jednu z řady dohod, které upravovaly od 90. let vztah mezi Parlamentem a Komisí.<sup>39</sup> Je otázkou, zda bude tato dohoda napadena u Soudního dvora a jakým způsobem tento rozhodne,<sup>40</sup> nicméně skutečnost, že Rada deklarovala připravenost obrátit se ve věci dohody na Soudní dvůr z důvodu tvrzeného narušení institucionální rovnováhy, poukazuje na jeden z problematických aspektů využívání dohod mezi institucemi ke „konkretizaci“ právní úpravy obsažené ve Smlouvách.

---

<sup>38</sup> Prohlášení Rady s názvem „Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí“ (2010/C 287/01)(Úř. věst. C 287, 23.10.2010, s. 1); k tomu srov. též Prohlášení Rady týkající se rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí (Úř. věst. C 161, 1.7.2005, s. 1).

<sup>39</sup> K tomu srov. např. níže citované usnesení Soudu prvního stupně ze dne 17. ledna 2002 ve věci T-236/00, Gabriele Stauner a další proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. II-135, na s. II-139 a násl.

<sup>40</sup> Určitá vodítka ve vztahu k možnému výsledku sporu může indikovat rozhodování Soudu prvního stupně ve věci T-236/00: usnesení Soudu prvního stupně ze dne 17. ledna 2002 ve věci T-236/00, Gabriele Stauner a další proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. II-135; usnesení předsedy Soudu prvního stupně ze dne 15. ledna 2001 ve věci T-236/00 R, Gabriele Stauner, Freddy Blak, Jens-Peter Bonde, Theodoros Bouwman, Kathalijne Maria Buitenweg, Mogens Camre, Rijk van Dam, Michl Ebner, Christopher Heaton-Harris, Lousewies van der Laan, Joost Lagendijk, Nelly Maes, Franz-Xaver Mayer, Franziska Emilia Müller, Alexander Radwan, Alexander de Roo, Heidi Rühle, Ursula Schleicher, Inger Schöring, Esko Olavi Seppänen, Bart Staes a Claude Turmes proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. II-15; usnesení předsedy Soudu prvního stupně ze dne 8. října 2001 ve věci T-236/00 R II, Gabriele Stauner a další proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství, Recueil [2001], s. II-2943; k tomu srov. též rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. září 2007 ve věci T-240/04, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2007], s. II-4035, bod. 43.

Odrazem práva normotvorné iniciativy Komise je i znění článku 292 Smlouvy o fungování EU, dle kterého Rada rozhoduje o přijetí doporučení na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise.

Pravomoc normotvorné iniciativy, která je Komisi svěřena, nelze vnímat jen z hlediska procedurálního a omezit ji pouze na právo Komise předložit návrh právního aktu, ale i z hlediska věcného, tedy právo určit jeho obsah. V kontextu práva EU je rovněž velmi důležité, jakou formu bude právní akt mít a jakou lhůtu Komise v návrhu stanoví pro případné provedení do vnitrostátního práva. V některých případech Smlouvy výslovně stanoví druh předpisu, který má být přijat.<sup>41</sup> Pokud však druh předpisu není v konkrétním ustanovení Smlouvy zakotven, je v rukou Komise, jaký druh předpisu pro regulaci zvolí. Nicméně, i v tomto případě platí článek 296 Smlouvy o fungování EU, dle kterého, pokud Smlouvy neurčují druh aktu, který má být přijat, určí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality. Pravidla pro použití jednotlivých druhů aktů přitom nejsou jednoznačně stanovena. Není proto neobvyklé, že je nařízení novelizováno směrnicí a naopak nebo že jsou různé druhy právních předpisů EU navzájem provázány prostřednictvím nejrůznějších odkazů, což činí následně velký problém nejen při výkladu, ale i provádění do vnitrostátního práva.<sup>42</sup>

Určitá vodítka pro volbu druhu právního aktu je možno dovodit z právně nevynutitelných nástrojů, označovaných též jako soft law. Konkrétně lze v této souvislosti odkázat na Bílou knihu s názvem „Evropská správa“<sup>43</sup>, dle které by měla být nařízení používána vždy, kdy je nezbytná právní jistota a jednotná aplikaci práva Unie. Jedná se přitom zejména o oblast vnitřního trhu, kde je třeba minimalizovat případná zpoždění vyplývající z pozdní transpozice směrnic.

---

<sup>41</sup> Srov. např. čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic [...]“; čl. 59 odst. 1 Smlouvy o fungování EU: „Evropský parlament a Rada vydají řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem směrnice k dosažení liberalizace určitého typu služeb.“

<sup>42</sup> K tomu srov. např. Whelanová, M. Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník IV, III/2012, LXX.

<sup>43</sup> European Governance. A White Paper (KOM(2001) 428 v konečném znění; Úř. věst. C 287, 12.10.2001, s. 1), s. 2.

Bílá kniha rovněž zdůrazňuje, že je třeba více využívat institutu „rámcových směrnic“<sup>44</sup>, jejichž texty jsou „odlehčené“ a umožňují snadněji dosáhnout dohody na úrovni Rady a Parlamentu. Komise rovněž v citované Bílé knize zdůrazňuje, že základní akty by měly obsahovat jen podstatné prvky právní úpravy, „technické detaily“ by měly být upraveny prováděcími opatřeními.

Volba druhu právního aktu je důležitá i z jazykového hlediska. Terminologie užitá v právním aktu ovlivňuje následné provádění a aplikaci na vnitrostátní úrovni. V případě směrnic má členský stát možnost do určité míry „kompenzovat“ případný nesoulad evropské a vnitrostátní právní terminologie prostřednictvím transpozice, která poskytuje, samozřejmě při respektování pravidel vyplývajících ze Smluv, obecných zásad práva Unie a judikatury Soudního dvora,<sup>45</sup> určitý prostor pro adaptaci na terminologii vnitrostátního právního řádu. V případě nařízení, která jsou přímo použitelná,<sup>46</sup> to však není možné. Nařízení proto obecně kladou větší nároky na kvalitu překladu.

V kontextu volby druhu právního aktu je třeba zmínit i situace, kdy právní akt svým obsahem neodpovídá danému druhu aktu. Zde lze uvést případy, kdy jsou ustanovení nařízení příliš široká a vágní a nelze z nich proto přímo dovodit práva a povinnosti.<sup>47</sup> Vzhledem k tomu, že různé druhy právních aktů Unie vyvolávají různé právní účinky, problémy vyplývající z nesrovnalostí mezi formou a obsahem právních

---

<sup>44</sup> K tomu srov. např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice)(Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33).

<sup>45</sup> K tomu blíže např. *Král, R.* Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. Praha, C. H. Beck 2003. 101 s.; *Král, R.* Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C. H. Beck, 2006. 136 s.; *Král, R.* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.

<sup>46</sup> K tomu srov. např. *Král, R.* Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 26 a násl.

<sup>47</sup> V příspěvku, který den 19. listopadu 2012 přednesl na semináři Překlady právních předpisů EU, pořádaném Úřadem vlády ČR a Českým jazykovým odborem Generálního ředitelství pro překlady Evropské komise, Mgr. Radomír Hanák, bylo v této souvislosti odkázáno příkladmo na nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností a o změně směrnic 64/432/EHS a 93/119/ES a nařízení (ES) č. 1255/97 (Úř. věst. L 3, 5.1.2005, s. 1) a nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91 (Úř. věst. L 189, 20.7.2007, s. 1).



aktů Unie mají následně dopad nejen na právní jistotu, ale především na provádění do vnitrostátního práva.<sup>48</sup>

Jak bylo uvedeno výše, pravomoc normotvorné iniciativy odráží roli Komise v institucionálním systému Unie jako „strážkyně Smluv“ a „motoru integrace“. Jak však uvádí *D. Simon*, návrhy Komise ne vždy striktně reprezentují zájem Unie. Způsob, jakým Komise vypracovává návrhy právních aktů, poukazuje na to, že existuje neformální politická fáze, při níž dochází ke konzultaci s vnitrostátními orgány v jednotlivých členských státech a zájmovými skupinami před tím, než je předložen vlastní návrh Komise. *„Tak se vlastně zavádí etapa „předjednávání“, jež má vést k dosažení „předběžného konsensu“ ještě předtím, než Komise přijme formální návrh, což má nevyhnutelně za následek, že místo hledání objektivního obecného zájmu Společenství je upřednostněno hledání kompromisu mezi subjektivními národními zájmy, tj. postup, který dává přednost tomu, co je možné, před tím, co je žádoucí.“*<sup>49</sup> K tomu přistupují ještě interinstitucionální dohody, které omezují pravomoc normotvorné iniciativy Komise ve vztahu k ostatním orgánům Unie.

### III.1.1 Omezení normotvorné iniciativy Komise v souvislosti s kontrolou dodržování zásady subsidiarity národními parlamenty

Jisté „omezení“ ve vztahu k normotvorné pravomoci Komise, a zejména pak k pravomoci normotvorné iniciativy, představuje posílení pravomocí vnitrostátních parlamentů Lisabonskou smlouvou. V souladu s čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU dbají vnitrostátní parlamenty, v souladu s Protokolem (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, na dodržování zásady subsidiarity. Národní parlamenty přitom zajišťují dodržování této zásady pomocí dvou typů kontrolních mechanismů, a to *ex ante* a *ex post*.<sup>50</sup> V souladu s článkem 2 Protokolu (č. 2) vede Komise před předložením návrhu legislativního aktu rozsáhlé konzultace.

---

<sup>48</sup> Obecně ve vztahu k pramenům práva sov. např. *Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.* Teorie Práva, cit. výše, s. 44: „Nesrovnalost mezi formou a obsahem zákona přitom může vést k přesahu legislativy do exekutivy nebo naopak“.

<sup>49</sup> Srov. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 204.

<sup>50</sup> Srov. *Král, R.* Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy, cit. výše, s. 27.

Kontrolní mechanismus *ex ante* je založen na povinném postupování návrhů všech legislativních aktů<sup>51</sup> vnitrostátním parlamentům pro účely kontroly subsidiarity.<sup>52</sup> Ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu zaslat předsedům Parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.<sup>53</sup> V praxi se nicméně ukazuje, že tato lhůta není dostatečně dlouhá. Jako příklad může sloužit projednání návrhu revize tabákové směrnice.<sup>54</sup> Tento návrh byl publikován Komisí dne 19. prosince 2012, lhůta pro zaslání odůvodněného stanoviska se tedy částečně překrývala s vánočním a novoročními svátky.<sup>55</sup> Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh přezkoumán.<sup>56</sup> Po takovém přezkoumání může Komise a případně skupina členských států, Parlament, Soudní dvůr, Evropská centrální banka nebo Evropská investiční banka, pochází-li od nich návrh legislativního aktu, rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo jej stáhne. Toto rozhodnutí musí být odůvodněno.<sup>57</sup>

Pokud dále v rámci řádného legislativního postupu odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh přezkoumán. Po takovém přezkoumání může Komise rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo jej stáhne. Pokud Komise rozhodne o zachování návrhu, musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že daný návrh je v souladu

---

<sup>51</sup> Článek 3 zavádí pro účely Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality pojem „návrh legislativního aktu“, čímž se rozumí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.

<sup>52</sup> Srov. Král, R. Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy, cit. výše, s. 27.

<sup>53</sup> Srov. článek 6 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>54</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků (KOM (2012) 788 v konečném znění).

<sup>55</sup> Obdobný problém nastal i u návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních (KOM (2012) 614 v konečném znění), jež byl publikován dne 14. listopadu 2012.

<sup>56</sup> Jde-li o návrh legislativního aktu předloženého na základě článku 76 Smlouvy o fungování Evropské unie a týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je třeba jedné čtvrtiny hlasů; tento mechanismus je označován jako mechanismus „žluté karty“, nebo také jako „předběžné varování“.

<sup>57</sup> Srov. čl. 7 odst. 2 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

se zásadou subsidiarity. Toto odůvodněné stanovisko Komise a odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů musí být předložena normotvůrci Unie (Parlament a Rada), který:<sup>58</sup>

- a) před ukončením prvního čtení posoudí soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity, přičemž zohlední zejména odůvodnění předložená a sdílená většinou vnitrostátních parlamentů, jakož i odůvodněné stanovisko Komise;
- b) může zaujmout stanovisko (pro přijetí je nutný souhlas 55% členů Rady nebo většina odevzdaných hlasů v Parlamentu), že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity; pak není návrh dále zvažován.

Vnitrostátní parlamenty mají navíc na základě Smluv právo veta při rozhodování v některých případech souvisejících se změnou legislativního postupu nebo způsobem hlasování v Radě.<sup>59</sup>

Pro doplnění je třeba ještě uvést, že kontrola souladu se zásadou subsidiarity *ex post* je ze strany vnitrostátních parlamentů realizována především prostřednictvím zakotvení možnosti podílet se na podání žaloby na porušení zásady subsidiarity<sup>60</sup> v souladu s právním řádem příslušného členského státu.<sup>61</sup>

Přestože má zakotvení kontroly souladu se zásadou subsidiarity vnitrostátními parlamenty svůj nesporný význam pro posílení parlamentní kontroly rozhodovacích a normotvorných procesů v Evropské unii, praktická aplikace těchto institutů se ukazuje jako problematická, a to zejména s ohledem na krátké lhůty pro vyjádření odůvodněného stanoviska a poměrně velký počet odůvodněných stanovisek, který je potřebný pro zahájení postupu přezkumu návrhu v souladu s Protokolem (č. 2).<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Tento mechanismus je někdy označován jako „oranžová karta“.

<sup>59</sup> Tyto případy zahrnují: přijímání rozhodnutí určující aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem v souladu s čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU; rozhodnutí o změně způsobu hlasování z jednomyslného na hlasování kvalifikovanou většinou a změně legislativního postupu (ze zvláštního na řádný) v souladu s čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

<sup>60</sup> Článek 263 Smlouvy o fungování EU.

<sup>61</sup> Srov. článek 8 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>62</sup> Dle dostupných informací (webová stránka IPEX (<http://www.ipex.eu>) - The platform for EU Interparliamentary Exchange, stav k 22.2.2013) přijaly k výše zmíněnému návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků odůvodněné stanovisko pouze 4 vnitrostátní parlamenty nebo jejich komory z celkového počtu 38; k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných

Posílením pravomocí vnitrostátních parlamentů v oblasti kontroly dodržování zásady subsidiarity tak pravomoc normotvorné iniciativy Komise zásadním způsobem omezena nebyla.

### III.1.2 Legalita odvozených právních základů

S pravomocí normotvorné iniciativy úzce souvisí volba právního základu pro každý návrh právního aktu. V této souvislosti je pak třeba se zabývat též otázkou legality odvozených právních základů, kterou nelze oddělit od otázky přípustnosti delegace pravomoci k přijímání právních aktů v institucionálním systému Evropské unie, spočívající v tom, zda lze přijímat zákonné právní akty na právním základě stanoveném nikoli v základních aktech nebo přímo v ustanoveních Smluv, nýbrž v aktech, které jsou od nich odvozeny, postupem, jež stanoví tyto odvozené právní akty a který je ve srovnání s postupy stanovenými Smlouvami nebo akty z nich odvozenými zjednodušený.<sup>63</sup>

Otázku legality odvozených právních základů je třeba zkoumat v kontextu vývoje právní úpravy ve Smlouvách. Smlouva o ES upravovala v článku 202 pouze delegaci prováděcích pravomocí. Bylo proto potřebné určit, „[...] *zda právo Společenství implicitně zmocňuje zákonodárce Společenství, anebo mu přinejmenším nebrání v tom, aby místo vyčerpávající úpravy určité právní oblasti přijaté v souladu s postupem stanoveným Smlouvou, vytvořil formou právního aktu, který přijme zmíněným postupem, odvozený právní základ umožňující upravit určité aspekty této právní oblasti postupem zjednodušeným.*“<sup>64</sup>

V rozsudku ve věci C-93/00 Parlament proti Radě Soudní dvůr v řízení týkajícím se legality nařízení Rady (ES) č. 820/97 ze dne 21. dubna 1997, kterým se stanoví systém identifikace a evidence skotu a které se týká označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa,<sup>65</sup> rozhodl, že přijetí tohoto nařízení není kryto zmocněním uděleným základním nařízením a v této souvislosti judikoval, že: „[změnu základního nařízení] lze provést pouze na právním základě, který je rovnocenný právnímu základu,

---

na burzách a o souvisejících opatřeních pak přijalo odůvodněné stanovisko 9 vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor z celkového počtu 38.

<sup>63</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 23.

<sup>64</sup> Tamtéž, bod 26.

<sup>65</sup> Úř. věst. L 117, 7.5.1997, s. 1.

*o který se opíralo základní nařízení, tedy na základě samotné Smlouvy o ES a při dodržení rozhodovacího postupu, který je v ní stanoven.*<sup>66</sup> V souvislosti s tímto řízením je třeba odkázat na odlišné stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl, jež dospěla k závěru, že odvozený právní základ „[...] je při splnění určitých podmínek v zásadě přípustný.“<sup>67</sup> Zajímavá byla v kontextu tohoto řízení i argumentace Rady, která na podporu legality odvozených právních základů uváděla existenci praxe, jež se podle ní v průběhu doby vytvořila. Citovala přitom celou řadu právních aktů přijatých dříve, které již údajně obsahovaly odvozené právní základy.<sup>68</sup> Podstata argumentace Rady tedy spočívala v tom, že odvozené právní základy tvoří součást institucionální praxe mající charakter právního obyčeje.<sup>69</sup>

Výše uvedenou argumentací Rady, spočívající v legalitě odvozených právních základů opírajících se o institucionální praxi, se ve svém stanovisku, předneseném ve věci C-133/06, zabýval i generální advokát P. Maduro a v této souvislosti uvedl: „[z]a předpokladu, že tyto precedenty jsou vskutku relevantní, je třeba zodpovědět otázku, zda je určitá praxe pouze dočasným důsledkem okolností a politických kompromisů a ztrácí svou relevanci, jakmile se změní poměr sil, anebo zda se z ní může cestou obyčejové konsolidace vyvinout právní pravidlo.“<sup>70</sup>

V souladu s článkem 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora se mezi prameny práva uvádí též „mezinárodní obyčej, jakožto důkaz obecné praxe uznávané za právo“.<sup>71</sup> Za mezinárodní obyčej je zpravidla považováno pravidlo chování, které bylo opakovaně a dlouhodobě zachováváno subjekty mezinárodního práva (*usus longaevis*), pokud k této praxi přistoupí povědomí, že existuje právní povinnost k zachovávání takového pravidla (*opinio juris sive necessitatis*).<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2001 ve věci C-93/00, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2001], s. I-10119, bod 42.

<sup>67</sup> Stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ve věci C-93/00, bod 41.

<sup>68</sup> Rada v tomto kontextu odkázala například na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 ze dne 17. července 2000 o systému identifikace a evidence skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 820/97 (Úř. věst. L 204, 11.8.2000, s. 1).

<sup>69</sup> K tomu blíže též Kapitola I.

<sup>70</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 27.

<sup>71</sup> Dostupné z [www: http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojenych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf](http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojenych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf); k tomu srov. i Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2008, s. 186 a násl.

<sup>72</sup> K tomu srov. např. Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné, cit. výše, s. 98 a 99; k tomu srov. např. i von Glahn, G. Law Among Nations. An Introduction to Public International Law. 7. vyd.

Jak uvádí generální advokát P. Maduro ve výše citovaném stanovisku ve věci C-133/06, část právní vědy je nakloněna uznání existence obyčejového práva Společenství jako pramene práva, jestliže jsou naplněny veškeré podmínky vzniku tohoto práva, a dodává: „*Soudní dvůr se dosud závazně nevyslovil. Nicméně se nejeví, že by v tomto ohledu projevil zásadní nepřízeň. Pokud odmítl vzít na zřetel určitou praxi a spatřovat v ní a fortiori obyčej, bylo to proto, že nevykazovala veškeré konstitutivní prvky. Navíc Soudní dvůr, třebaže výslovně neoznačil dotčenou praxi za zvyk, uznal legalitu usnesení Parlamentu pořádat schůze svých výborů a politických skupin v Bruselu, a také legalitu postupu řídicího výboru, jelikož odpovídaly parlamentní praxi nezpochybněné členskými státy, respektive „ustálené praxi orgánů Společenství.“*<sup>73</sup>

V rozsudku ve věci 230/81 Lucembursko proti Parlamentu Soudní dvůr zamítl žalobní důvod spočívající v porušení zvyklosti Parlamentu konat část svých plenárních zasedání v Lucemburku, uplatněný proti usnesení Parlamentu, jímž bylo rozhodnuto konat všechna jeho plenární zasedání ve Štrasburku, z toho důvodu, že tato zvyklost nebyla schválena členskými státy. V tomto případě tedy chybělo *opinio iuris*.<sup>74</sup> Soudní dvůr nicméně současně uznal legalitu usnesení Parlamentu pořádat schůze svých politických skupin a výborů v Bruselu a také legalitu postupu řídicího výboru, jelikož odpovídaly parlamentní praxi, jež nebyla zpochybněna členskými státy.<sup>75</sup>

Soudní dvůr nicméně nakonec argumentaci spočívající v legalitě odvozených právních základů opírající se o institucionální praxi v rozsudku ve věci C-133/06 odmítl a připomněl, že se „[...] nelze platně dovolávat existence dřívější praxe spočívající ve vytváření odvozených právních základů. I za předpokladu, že se takováto praxe skutečně vytvořila, nemůže měnit pravidla Smlouvy, a tudíž nemůže zakládat precedens

---

Needham Heights, Massachusetts: Macmillan Publishing Company, 1996. s. 14 a násled.; generální advokát P. Maduro ve stanovisku ve věci C-133/06 v této souvislosti uvádí: „[...] vytvoření obyčeje vyžaduje spolupůsobení dvou prvků: prvku hmotného (*repetitio*), který spočívá ve všeobecném a dlouhodobém užívání v řetězci shodných precedentů a prvku psychologického (*opinio juris necessitatis*), neboli přesvědčení těch, kdo se uvedenou zvyklostí řídí, že jednají na základě závazného pravidla.“

<sup>73</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 27; v této souvislosti je odkazováno na: *Jacqué, J.P.* ‘La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire’, in *Bieber, R., Ress, G.* Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Nomos, Baden-Baden 1987, s. 377; *Bleckmann, A.*, ‘Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht’, *Europarecht*, 1981, s. 101.

<sup>74</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. února 1983 ve věci 230/81, Lucemburské velkovévodství proti Evropskému parlamentu, *Recueil* [1983], s. 255, bod 44.

<sup>75</sup> Tamtéž, body 48 a 49.

*zavazující orgány Společenství.*<sup>76</sup> V předmětném řízení se Parlament domáhal žalobou zrušení čl. 29 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 3 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka,<sup>77</sup> a podpůrně zrušení této směrnice v plném rozsahu. Důvody, jež Parlament uvedl na podporu své žaloby se týkaly porušení Smlouvy o ES v důsledku nedodržení čl. 67 odst. 5 první odrážky Smlouvy o ES, nedostatku pravomoci Rady k vydání napadených ustanovení, porušení povinnosti odůvodnit tato ustanovení a porušení zásady loajální spolupráce. Soudní dvůr, jak vyplývá z výše uvedené citace, odmítl myšlenku, že by orgán Společenství mohl odchýlením se od článku 202 Smlouvy o ES vytvořit odvozený právní základ pro výkon prováděcí pravomoci. Opačný výklad by totiž vedl k tomu, že by tomuto orgánu bylo umožněno ohrozit zásadu institucionální rovnováhy, z níž vyplývá, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních.<sup>78</sup>

Užití odvozených právních základů brání především zásada svěřených pravomocí, která je zakotvená v článku 13 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Tato zásada se neprojevuje jen vymezením pravomoci a působnosti orgánů Unie, ale i stanovením postupů pro přijímání právních aktů. *„Orgán Společenství nemůže tudíž sám volně určovat způsob, kterým vykonává své pravomoci, a měnit pro účely přijetí určitého právního aktu postup stanovený za tímto účelem Smlouvou [...] Jinými slovy vyplývá ze zásady svěření působnosti v jistém smyslu zásada nedisponovatelnosti působnostmi.“*<sup>79</sup> Užití odvozených právních základů je velmi problematické, protože ohrožuje rovnováhu mezi orgány Unie. Odmítnutí odvozených právních základů přitom

<sup>76</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2006 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Sbírka soudních rozhodnutí [2008], s. I-3189, bod 60; k tomu též stanovisko francouzské vlády v téže věci: *“Užití odvozených právních základů odpovídá ustálené praxi zákonodárce Společenství. Pouhá praxe sice nemůže měnit pravidla Smlouvy, a tudíž nemůže zakládat precedens zavazující orgány Společenství. Judikatura však ukazuje, že Soudní dvůr nutně praxi těchto orgánů nepřehlíží”*; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 10. února 1983 ve věci 230/81, Lucemburské velkovévodství proti Evropskému parlamentu, cit. výše, s. 255, body 48 a 49; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995 ve věci C-426/93, Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. I-3723, bod 21.

<sup>77</sup> Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13.

<sup>78</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2008 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Sbírka soudních rozhodnutí [2008], s. I-3189, bod 57; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 1990 ve věci C-70/88, Evropský parlament proti Radě Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-2041, bod 22; k tomu srov. též *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 29.

<sup>79</sup> Stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 30.

nemá jen dosah formální. Vytvoření odvozených právních základů má zpravidla za cíl umožnit přijetí právních aktů jiným postupem než stanoví Smlouvy. Jejich užití je tedy v obecné rovině nejen v rozporu se zásadou institucionální rovnováhy, ale i v rozporu se zásadou svěřených pravomocí.<sup>80</sup>

### III.1.2.1 Rozsudek ve věci C-303/90 Francie proti Komisi

Legalitu odvozených právních základů je nutno posuzovat jak ve vztahu k základním aktům, jejichž právní základ tvoří ustanovení primárního práva, tak ve vztahu k aktům prováděcím.

Pokud hovoříme o legalitě odvozených právních základů prováděcích opatření, a to v kontextu normotvorné pravomoci Komise, je třeba zmínit rozsudek ve věci C-303/90 Francie proti Komisi.<sup>81</sup> Komise v řízení<sup>82</sup> argumentovala, že je zmocněna na základě článku 155 Smlouvy o ES<sup>83</sup> přijmout opatření upravující jednotné provedení závazku vyplývajícího z aktu sekundárního práva. Soudní dvůr však v této souvislosti judikoval, že článek 155 Smlouvy o ES nemůže sloužit jako obecné zmocnění pro vydání prováděcího opatření k základnímu aktu, pokud tento potřebné zmocnění neobsahuje.<sup>84</sup> Jinými slovy, Soudní dvůr odmítl možnost vytvářet odvozené právní základy v souvislosti s přijímáním prováděcích opatření.

## III.2 Role Komise v postupech přijímání právních aktů Unie

Role Komise v legislativním procesu EU není omezena pouze na přípravu a předložení návrhu právního aktu, byť tato fáze je považována za klíčovou, a to i z hlediska možnosti členského státu ovlivnit budoucí podobu právní úpravy.<sup>85</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného, Komise je oprávněna kdykoli v průběhu projednávání návrh právního aktu stáhnout a tím legislativní proces zastavit. Pokud Rada rozhoduje

---

<sup>80</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 34.

<sup>81</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1991 ve věci C-303/90, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-5315.

<sup>82</sup> Řízení se týkalo neplatnosti dokumentu Code of conduct on the implementing provisions for Article 23(1) of Council Regulation (EEC) No 4253/88 relating to irregularities, and the organization of an information system for irregularities (Úř. věst. C 200, 9.8.1990, s. 3).

<sup>83</sup> Později článek 211 Smlouvy o ES; v platné právní úpravě věcně nahrazen čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU.

<sup>84</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1991 ve věci C-303/90, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, cit. výše, bod 30.

<sup>85</sup> K tomu srov. např. Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively, HM Government, 2011.



na základě Smluv na návrh Komise, může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím.<sup>86</sup> Jak vyplývá dále z čl. 293 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, dokud Rada nerozhodne, Komise může kdykoli během přijímání aktu svůj návrh změnit.

Další pravomoci Komise vyplývají z jednotlivých ustanovení Smluv upravujících postupy pro přijímání právních aktů. V tomto kontextu je třeba věnovat pozornost především řádnému legislativnímu postupu, který je upraven článkem 294 a násl. Smlouvy o fungování EU. Postup je zahájen předložením návrhu Komise Parlamentu a Radě. Pravomoci Komise, jež vyplývají z právní úpravy řádného legislativního postupu, zahrnují zejména informování o postoji Komise,<sup>87</sup> zaujetí stanoviska<sup>88</sup> a účast na jednání dohodovacího výboru.<sup>89</sup> V tomto kontextu nelze opomenout ustanovení čl. 294 odst. 11 Smlouvy o fungování EU, dle kterého platí, že o návrzích změn, k nimž Komise zaujala ve druhém čtení odmítavé stanovisko, rozhoduje Rada jednomyslně. Vnímat roli Komise v řádném legislativním postupu čistě v kontextu platné právní úpravy by však bylo značně zužující. Komise hraje aktivní roli ve všech fázích procesu přijímání právních aktů, což vyplývá z její role v institucionálním systému EU. Zástupci Komise se například účastní neformálních dialogů, jejichž účelem je dosažení dohody mezi orgány EU na přijetí aktu.

### **III.3 Kodifikované akty, přepracovaná znění**

V kontextu výkladu práva na normotvornou iniciativu, jakož i pravomocí Komise v legislativním procesu EU, nelze opomenout dva specifické postupy pro přijímání právních aktů Unie, v nichž hraje Komise důležitou roli. Jedná se o proces kodifikace závazných právních aktů Unie a metodu přepracování. Charakteristické pro oba legislativní postupy je, že nejsou upraveny přímo primárním právem, ale interinstitucionálními dohodami.

---

<sup>86</sup> Srov. čl. 293 odst. 1 Smlouvy o fungování EU; uvedené však neplatí na případy uvedené v čl. 294 odst. 10 a 13, článcích 310 a 314 a čl. 315 druhém pododstavci Smlouvy o fungování EU.

<sup>87</sup> Srov. čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování EU.

<sup>88</sup> Srov. čl. 294 odst. 7 písm. c) Smlouvy o fungování EU.

<sup>89</sup> Srov. čl. 294 odst. 11 Smlouvy o fungování EU: „Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.“

### III.3.1 Kodifikované akty

Cílem úřední kodifikace je zjednodušení a aktualizace stávajících právních předpisů EU a zmenšení jejich objemu.<sup>90</sup> Jedná se o postup, kdy se ustanovení jednoho nebo více právních aktů a jejich změny sloučí do jednoho nového závazného právního aktu, kterým se zrušují akty, jež nový právní akt nahrazuje, aniž by došlo ke změně podstaty daných ustanovení.

Postup kodifikace upravuje Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 s názvem „Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů“.<sup>91</sup> V souladu s bodem 1 této Interinstitucionální dohody se úřední kodifikací rozumí postup, při němž jsou rušeny akty, jež mají být kodifikovány, a nahrazeny aktem jediným bez obsahových změn. Na procesu přijímání kodifikovaných aktů se podílí poradní pracovní skupina složená z právních služeb Parlamentu, Rady a Komise, jež zkoumá návrhy na kodifikaci a potvrzuje, zda jsou splněny podmínky kodifikace.

Jak vyplývá z bodu 4 Interinstitucionální dohody, kodifikace vytváří právní překážku pro obsahové změny činěné Parlamentem nebo Radou. V souladu s bodem 5 Interinstitucionální dohody dále platí, že obvyklý postup přijímání právních aktů bude zachován, současně však dohoda zavádí zrychlený postup pro přijímání kodifikovaných právních aktů: *„Návrh Komise prozkoumají ze všech hledisek v rámci zrychleného postupu Evropský parlament (jediný výbor pro prozkoumání návrhu a zrychlený schvalovací postup) a Rada (prozkoumání jedinou pracovní skupinou a postup podle „bodu I/A“ mezi Coreperem a Radou.“* V tomto kontextu nelze opomenout ani bod 8 Interinstitucionální dohody, dle kterého, pokud se v průběhu přijímání aktu ukáže, že je nutné překročit rámec prosté kodifikace a učinit obsahové změny, je úlohou Komise předložit k tomuto účelu případné návrhy. Komise se v Interinstitucionální dohodě současně zavazuje, že do návrhů pro kodifikaci nezačlení obsahové změny aktů, jež mají být kodifikovány.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Kodifikace právních předpisů - praktická příručka (dokument Rady č. 15993/1/08 REV 1), s. 3.

<sup>91</sup> Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 s názvem „Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů“ (96/C 102/02)(tento dokument zrušuje a nahrazuje dokument uveřejněný v Úř. věst. C 293 dne 8. listopadu 1995)(Úř. věst. C 102, 4.4.1996, s. 2).

<sup>92</sup> Srov. Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 s názvem „Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů“, cit. výše, bod 3.

Zmíněná Interinstitucionální dohoda se vztahuje pouze na právní akty přijímané Parlamentem a Radou. Právní akty Komise se kodifikují v souladu s postupy Komise pro přijímání jejích právních aktů.

Na určení přednostních oblastí pro kodifikaci se vždy dohodnou všechny zúčastněné orgány (Rada, Komise a Parlament), a to na základě návrhu Komise.

Kodifikace může být vertikální, kdy se jeden základní akt a jeho změny sloučí do jediného nového aktu. O horizontální kodifikaci se pak jedná v případě, kdy se dva nebo více základních aktů týkajících se související problematiky a jejich změny sloučí do jediného nového právního aktu.

Úřední kodifikaci je třeba odlišovat od konsolidace a přepracování. Konsolidace spočívá v redakčním spojení právního aktu a jeho změn. Konsolidovaný právní předpis nemá žádné právní účinky a ponechává dotčené právní akty v platnosti. Přepracováním, o němž bude pojednáno v samostatné podkapitole, je přijetí nového právního aktu, který v jediném dokumentu slučuje jak věcné změny předchozího aktu, tak i kodifikaci jeho nezměněných ustanovení. Takto přijatý nový právní předpis pak zrušuje a nahrazuje předchozí.

V rámci Rady jsou návrhy kodifikovaných aktů projednávány Pracovní skupinou Rady pro kodifikaci. Jak již bylo uvedeno výše, v průběhu kodifikace není možno provádět věcné změny v textu právního aktu, v průběhu projednávání lze proto uplatnit pouze právně-lingvistické připomínky a navrhnout opravu tzv. kodifikačních chyb. Za kodifikační chybu lze označit situaci, kdy:<sup>93</sup>

- do kodifikovaného návrhu nebyl následkem opomenutí začleněn text zveřejněný v Úředním věstníku nebo byl takový text do návrhu začleněn chybně;
- chybí kodifikační značky na místech, kde je nezbytné je uvést;
- jsou zpochybňovány změny uvozené kodifikačními značkami;
- chybí aktualizace odkazů, dat nebo definic nebo je jejich aktualizace provedena chybně;
- je zachováno obsoletní ustanovení;
- je nedůsledně používána terminologie.

---

<sup>93</sup> K tomu srov. Kodifikace právních předpisů - praktická příručka (dokument Rady č. 15993/1/08 REV 1), s. 11.

Jazykové připomínky nejsou Pracovní skupinou Rady pro kodifikaci projednávány, zabývají se jimi právníci-lingvisté až při finalizaci znění právního aktu před jeho publikací v Úředním věstníku.

Kodifikace představuje zjednodušený postup pro přijímání právních aktů. Jako takový však vyvolává některé otázky. Dosud nebyl uspokojivě definován pojem „obsahová změna“, což dává Komisi v praxi velký prostor pro uvážení při přípravě kodifikovaných návrhů. Kodifikovaný návrh se přitom může od původního návrhu poměrně značně lišit. Příkladem může být kodifikace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/100/ES o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby<sup>94</sup> (viz tabulka níže). V tomto případě byla do kodifikovaného návrhu v souladu s pravidly úřední kodifikace zapracována nejen novelizace původní směrnice,<sup>95</sup> ale v textu byly zohledněny i změny vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/87/ES ze dne 12. prosince 2006, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby a zrušuje směrnice Rady 82/714/EHS.<sup>96</sup> Článek 7 směrnice 76/135/ES stanoví: „*Tato směrnice je platná do vstupu předpisů podle článku 5*“<sup>97</sup> v platnost.“ Následně byla přijata směrnice 82/714/EHS.<sup>98</sup> Tato však směrnici 76/135/EHS, oproti předpokladům, nezrušila, nýbrž prodloužila její platnost pro určité kategorie plavidel.<sup>99</sup> Směrnice 82/714/EHS byla následně zrušena výše uvedenou směrnicí Rady 2006/87/ES, jejíž článek 21 (Prodloužení použitelnosti směrnice 76/135/EHS) zní: „*Pro plavidla, která nespádají do oblasti působnosti čl. 2 odst. 1 a 2, avšak spádají do oblasti působnosti čl. 1 písm. a) směrnice 76/135/EHS,*

---

<sup>94</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/100/ES ze dne 16. září 2009 o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby (Text s významem pro EHP)(Úř. věst. L 259, 2.10.2009, s. 8).

<sup>95</sup> Směrnice Rady č. 78/1016/EHS ze dne 23. listopadu 1978, kterou se mění směrnice 76/135/EHS o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby (Úř. věst. L 349, 13.12.1978, s. 31)

<sup>96</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/87/ES ze dne 12. prosince 2006, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby a zrušuje směrnice Rady 82/714/EHS (Úř. věst. L 389, 30.12.2006, s. 1).

<sup>97</sup> Článek 5 směrnice 76/135/EHS zní: „*Rada co nejdříve a nejpozději 1. ledna 1980 přijme na návrh Komise společné předpisy, kterými se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby.*“

<sup>98</sup> Směrnice Rady ze dne 4. října 1982, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby (Úř. věst. L 301, 28.10.1982, s. 1).

<sup>99</sup> Srov. článek 20 směrnice 82/714/EHS: „*Směrnice 76/135/EHS je nadále použitelná na: plavidla v provozu podle čl. 8 odst. 2 této směrnice do doby, než budou podrobena prohlídce podle uvedeného článku; osobní plavidla; plavidla mající osvědčení Společenství, ale dosud nesplňující požadavky vymezené v příloze II kapitole 13 bodě 13.01 písm. a).*“

se použije uvedená směrnice.“ Z tohoto důvodu bylo nutné upravit znění kodifikovaného návrhu (viz tabulka níže).

Text (původní) směrnice Rady 76/135/EHS <sup>100</sup>	Kodifikovaný návrh <sup>101</sup>	Výsledný text (směrnice 2009/100/ES)
<p>Článek 1</p> <p>Tato směrnice se vztahuje na:</p> <p>a) plavidla používaná pro přepravu zboží s nosností 20 tun a více včetně vlečných plavidel a tlačných plavidel,</p> <p>b) plavidla určená pro přepravu více než 12 osob</p> <p>na vnitrozemských vodních cestách.</p> <p>Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení nařízení o kontrole plavby na Rýně a Dohody o přepravě nebezpečných látek na Rýně (ADNR).</p>	<p>Článek 1</p> <p>☒ V souladu s článkem 21 směrnice 2006/87/ES ☒ se tato směrnice vztahuje na plavidla používaná pro přepravu zboží ☒ na vnitrozemských vodních cestách ☒ s nosností 20 tun a více:</p> <p>☒ a) o délce 20 m a více; nebo ☒</p> <p>☒ b) jejichž objem vyjádřený jako součin délky (L), šířky (B) a ponoru (T) dosahuje 100 m<sup>3</sup> a více. ☒</p> <p>Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení nařízení o kontrole plavby na Rýně a Dohody o přepravě nebezpečných látek na Rýně (ADNR).</p>	<p>Článek 1</p> <p>V souladu s článkem 21 směrnice 2006/87/ES se tato směrnice vztahuje na plavidla používaná pro přepravu zboží na vnitrozemských vodních cestách s nosností 20 tun a více:</p> <p>a) o délce nejvýše 20 m, nebo</p> <p>b) jejichž objem vyjádřený jako součin délky (L), šířky (B) a ponoru (T) dosahuje nejvýše 100 m<sup>3</sup>.</p> <p>Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení nařízení o kontrole plavby na Rýně a Dohody o přepravě nebezpečných látek na Rýně (ADNR).</p>

Byť může být z věcného hlediska uvedená změna provedená v textu kodifikovaného návrhu odůvodněná, nelze se vyhnout pochybnostem o právních důsledcích podobných změn. Kodifikovaný akt ruší akty původní. Vzniká však otázka, jak bude řešen případný rozpor mezi textem původního předpisu a kodifikovaného aktu. Kodifikační metoda je založena na předpokladu, že při kodifikaci nedochází k obsahovým změnám. Jak však vyplývá z výše uvedeného příkladu, pojem „obsahová změna“ je Komisí v některých případech vykládán velmi volně. Případné rozdíly v textu proto nelze vyloučit. Že se nejedná čistě o teoretickou úvahu dokládá prováděcí nařízení Komise (EU) č. 29/2012 ze dne 13. ledna 2012 o obchodních normách pro olivový olej (kodifikované znění).<sup>102</sup> V tomto případě, který je specifický tím, že jde o kodifikaci právního předpisu Komise, jež tato provádí bez účasti členských států a na základě svých interních postupů, bylo po třech měsících po publikaci v Úředním věstníku

<sup>100</sup> Směrnice Rady č. 76/135/EHS ze dne 20. ledna 1976 o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby (Úř. věst. L 21, 29.1.1976, s. 10) ve znění směrnice Rady č. 78/1016/EHS ze dne 23. listopadu 1978, kterou se mění směrnice 76/135/EHS o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby (Úř. věst. L 349, 13.12.1978, s. 31).

<sup>101</sup> Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby (Kodifikované znění)(KOM(2008) 37 v konečném znění); kodifikačními značkami jsou vyznačeny navrhované změny.

<sup>102</sup> Úř. věst. L 12, 14.1.2012, s. 14.

nařízení opraveno.<sup>103</sup> Oprava se týkala termínu pro splnění požadavků na nepovinné údaje uváděné na etiketách olejů.<sup>104</sup>

Rovněž diskutabilní je právní základ pro kodifikaci, jež se opírá pouze o interinstitucionální dohodu, tedy nikoli o ustanovení Smluv či základního aktu. V případě právních aktů Komise je pak kodifikace prováděna, jak bylo uvedeno výše, na základě interních postupů Komise.

Kodifikace je také spojena se specifickou metodou výkladu těchto aktů. V důsledku kodifikace dochází k legislativně-technickým úpravám textu, které mají často za následek přečíslování článků původního aktu. Součástí každého kodifikovaného aktu je proto i příloha obsahující srovnávací tabulku, v níž je možno uvedené změny dohledat. Kodifikované akty proto obsahují i ustanovení týkající se odkazování na původní právní předpisy. Jako příklad lze uvést příslušné ustanovení výše uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/100/ES o vzájemném uznávání lodních osvědčení plavidel vnitrozemské plavby:

*„Článek 5*

*Směrnice 76/135/EHS, ve znění směrnice uvedené v části A přílohy II, se zrušuje, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůty pro provedení zmíněné směrnice ve vnitrostátním právu uvedené v části B přílohy II.*

*Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze III. “*

Uvedená legislativní technika se v praxi jeví jako problematická, protože ztěžuje orientaci v textu, a to zejména v situaci, kdy je následně kodifikovaný právní akt novelizován nebo dotčen opravami. Problémy vznikají též tehdy, pokud je třeba odkázat na původní právní předpis v jiném aktu či při provádění do vnitrostátního práva.

### III.3.2 Přepřacovaná znění

Obdobně jako v případě kodifikace je i postup při přípravě přepřacovaných znění právních aktů upraven interinstitucionální dohodou. Konkrétně se jedná o Interinstitucionální dohodu o systematictějšímu využívání metody přepřacování

---

<sup>103</sup> Oprava prováděcího nařízení Komise (EU) č. 29/2012 ze dne 13. ledna 2012 o obchodních normách pro olivový olej (Úř. věst. L 12 ze dne 14.1.2012) (Úř. věst. L 80, 20.3.2012, s. 39).

<sup>104</sup> Na s. 17, čl. 5 druhý pododstavec, bylo datum "1. listopadu 2012" nahrazeno datem "1. listopadu 2011".

právních aktů.<sup>105</sup> Tato Interinstitucionální dohoda poukazuje v bodu odůvodnění 2 na skutečnost, že přijímání úředně kodifikovaných aktů je často opožděno, a to zejména proto, že mezitím byly přijaty nové změny daného právního aktu, což má za následek, že kodifikační práce musí znovu začít zcela od začátku. Proto byla Interinstitucionální dohodou navržena nová legislativní metoda, která umožňuje provádění změn aktů a jejich kodifikaci v rámci jediného legislativního textu. V souladu s bodem 2 této Interinstitucionální dohody spočívá přepracování „[...] v přijetí nového právního aktu, který v jednotném textu slučuje jak podstatné změny dosavadního aktu, tak i nezměněná ustanovení uvedeného aktu. Nový právní akt nahrazuje a zrušuje dosavadní akt.“ O přepracovaný právní akt se nejedná, pokud došlo k podstatným změnám všech ustanovení původního aktu, který je novým právním aktem nahrazen a zrušen.<sup>106</sup>

V kontextu toho, co bylo uvedeno výše v souvislosti s kodifikací právních předpisů, je třeba odkázat na definici pojmu „podstatná změna“, kterou se v souladu s bodem 4 druhou odrážkou Interinstitucionální dohody rozumí „[...] jakákoli změna, která se na rozdíl od ryze formálních či redakčních změn týká věcného obsahu dosavadního aktu.“ S ohledem na nejasnou definici pojmu „obsahová změna“<sup>107</sup> je však praktická aplikovatelnost uvedené definice diskutabilní.

Obdobně jako v případě úřední kodifikace jsou i v průběhu přijímání návrhů přepracovaných znění právních aktů dodržovány postupy pro přijímání právních aktů stanovené Smlouvami. Není tedy, na rozdíl od metody úřední kodifikace, stanovena zjednodušená procedura pro přijímání těchto aktů. Návrh na přepracování přezkoumává poradní pracovní skupina skládající se ze zástupců právních služeb Parlamentu, Rady a Komise. Tato skupina se ve svém stanovisku vyjadřuje k tomu, zda návrh neobsahuje žádné jiné podstatné změny, než které byly jako takové označeny.<sup>108</sup>

Pokud se v průběhu legislativního procesu prokáže, že je nezbytné provést podstatné změny ustanovení návrhu přepracovaného znění právního aktu, které nebyly zahrnuty do návrhu Komise, provedou se tyto změny aktu postupem stanoveným

---

<sup>105</sup> Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody přepracování právních aktů (2002/C 77/01)(Úř. věst. C 77, 28.3.2002, s. 1).

<sup>106</sup> Srov. bod 4 poslední pododstavec Interinstitucionální dohody ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody přepracování právních aktů, cit. výše.

<sup>107</sup> Srov. předchozí výklad o metodě kodifikace právních aktů.

<sup>108</sup> Srov. bod 9 Interinstitucionální dohody ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody přepracování právních aktů (2002/C 77/01)(Úř. věst. C 77, 28.3.2002, s. 1).

ve Smlouvách na použitelném právním základě. Jinými slovy, předpokladem přepracování je, že všechny věcné změny jsou zahrnuty již v návrhu Komise.

Metoda přepracování se dotýká i procesu provádění přepracovaných aktů. V tomto kontextu je třeba odkázat na bod 7 Interinstitucionální dohody, dle kterého se povinnost provést přepracovanou směrnici do vnitrostátního práva týká pouze těch ustanovení, která prošla podstatnou změnou. Ustanovení, která zůstala v přepracované směrnici nezměněna, se provedou v termínech stanovených původními směrnicemi a v souladu s nimi.

Interinstitucionální dohoda stanoví rovněž pravidla legislativní techniky, jakož i náležitosti bodů odůvodnění návrhů přepracovaných znění právních aktů. Stejně jako v případě kodifikovaných právních aktů je součástí přepracovaných znění příloha obsahující srovnávací tabulku, jež umožňuje dohledat změny, které byly v textu provedeny.

To, co bylo řečeno výše k problematice použití legislativní techniky kodifikace, platí obdobně i pro přepracovaná znění. Zrychlení legislativního procesu je možno v případě metody přepracování spatřovat v tom, že předmětem vyjednávání jsou jen věcné změny, které Komise v návrhu vymezí. Tato legislativní metoda však má svá úskalí i z hlediska právně-lingvistického. Problémy nastávají zejména v případě, pokud část předpisu zahrnující obsahové změny užívá, v důsledku adaptace na změny v terminologii, jinou terminologii, než je obsažena v té části aktu, jež prošla pouze konsolidací a kodifikací. Zesouladění terminologie pak činí v praxi nemalé potíže.

#### **III.4 Občanská iniciativa**

Institut občanské iniciativy je upraven v článku 11 Smlouvy o EU a článku 24 Smlouvy o fungování EU. Dle zmíněného článku 11 představuje občanská iniciativa jen jeden ze způsobů, jakým občané participují na veřejném životě Unie. V souladu s čl. 11 odst. 1 Smlouvy o EU mají orgány Unie umožnit občanům a reprezentativním sdružením projevat a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činností Unie. V souladu s odstavcem 2 téhož článku pak orgány Unie udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Podle čl. 11 odst. 3 Smlouvy o EU pak Komise vede za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.



Uvedené principy, jež mají zajistit větší participaci občanů a občanské společnosti na rozhodovacích procesech v EU, a tím zvýšit i legitimitu evropské integrace, je třeba vnímat i v kontextu dalších ustanovení primárního práva. Jedná se zejména o čl. 10 odst. 3 Smlouvy o EU,<sup>109</sup> článek 15 Smlouvy o fungování EU,<sup>110</sup> čl. 16 odst. 8 Smlouvy o EU,<sup>111</sup> jakož i Listinu základních práv Evropské unie.<sup>112</sup>

Institut občanské iniciativy je dále konkretizován v článku 24 Smlouvy o fungování EU, jež stanoví, že Parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy, a to včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají. Nicméně i v tomto případě je o občanské iniciativě pojednáno v kontextu dalších institutů, jež mají zajistit větší transparentnost a legitimitu činností Unie. Konkrétně se jedná o petiční právo, možnost obracet se na veřejného ochránce práv a právo občana Unie obrátit se písemně v jednom z jazyků Smlouvy na orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie.<sup>113</sup>

Nařízením zmíněným v článku 24 Smlouvy o fungování EU je nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě.<sup>114</sup> Nařízení stanoví postupy a podmínky požadované pro občanskou iniciativu. Mezi ně patří zejména stanovení požadavků na organizátory a na podepsané osoby. Tito musí být občany Unie a musí být ve věku, kdy mají právo volit ve volbách do Parlamentu.

Dále jsou nařízením stanoveny podmínky registrace navrhované iniciativy. Před zahájením sběru prohlášení o podpoře od podepsaných osob je nejdříve třeba iniciativu zaregistrovat u Komise, která má na registraci lhůtu dvou měsíců. Podmínkou registrace je přitom splnění následujících podmínek:<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> Čl. 10 odst. 3 Smlouvy o EU: „Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.“

<sup>110</sup> Čl. 15 Smlouvy o fungování EU: „I. S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji. [...]“

<sup>111</sup> Čl. 16 odst. 8 Smlouvy o EU: „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činností.“

<sup>112</sup> V tomto kontextu se jedná především o Hlavu V – Občanská práva.

<sup>113</sup> Míněny jsou orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie uvedené v článku 24 Smlouvy o fungování EU nebo článku 13 Smlouvy o EU.

<sup>114</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. L 65, 11.03.2011, s. 1).

<sup>115</sup> Srov. čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011.

1. ustavení výboru občanů a jmenování kontaktních osob v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení č. 211/2011;
2. navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv;
3. navrhovaná občanská iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní;
4. navrhovaná občanská iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v článku 2 Smlouvy o EU.

Není-li některá z výše uvedených podmínek splněna, Komise registraci odmítne. Komise v odmítnutí registrace vyrozumí organizátory o důvodech tohoto odmítnutí, jakož i o veškerých možných soudních i mimosoudních opravných prostředcích, které mají k dispozici.

Zaregistrovaná občanská iniciativa se zveřejní v registru, přičemž organizátoři mohou zaregistrovanou občanskou iniciativu stáhnout kdykoli před tím, než předloží prohlášení o podpoře.<sup>116</sup> Nařízení č. 211/2011 rovněž stanoví postupy a podmínky pro sběr prohlášení o podpoře a pravidla pro online systémy sběru podpisů. Občané, kteří chtějí iniciativu podpořit, musí vyplnit zvláštní formulář prohlášení o podpoře, který jim poskytnou organizátoři, a to buď v elektronické nebo papírové podobě. V článku 7 nařízení je pak stanoven minimální počet podepsaných osob na členský stát. Osoby, které podepsaly občanskou iniciativu, musí pocházet nejméně z jedné čtvrtiny členských států a nejméně v jedné čtvrtině členských států musí počet podepsaných osob dosáhnout alespoň minimálního počtu občanů stanoveného v příloze I k nařízení č. 211/2011, a to k okamžiku registrace navrhované občanské iniciativy.

Před tím, než je iniciativa předložena Komisi, musí organizátoři předložit příslušným orgánům členských států<sup>117</sup> prohlášení o podpoře k ověření počtu platných prohlášení o podpoře pro daný členský stát. Příslušný orgán je povinen potvrzení vydat ve lhůtě tří měsíců. Za pozitivní lze označit, že se potvrzení vydává zdarma.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Srov. článek 8 nařízení č. 211/2011.

<sup>117</sup> V případě České republiky je tímto orgánem Ministerstvo vnitra; úplný seznam příslušných vnitrostátních orgánů, které mají na starost ověřování prohlášení o podpoře je dostupný na [www: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification).

<sup>118</sup> Srov. čl. 8 odst. 3 nařízení č. 211/2011.

Po získání výše uvedeného potvrzení a po splnění všech dalších podmínek stanovených nařízením č. 211/2011 mohou organizátoři předložit občanskou iniciativu spolu s informacemi o veškeré podpoře a finančních prostředcích, které ve prospěch iniciativy obdrželi, Komisi.<sup>119</sup> Ta je následně povinna:<sup>120</sup>

1. bezodkladně iniciativu zveřejnit v registru;
2. přijmout organizátory na patřičné úrovni a dát jim příležitost, aby podrobně vysvětlili problematiku příslušné občanské iniciativy;
3. do tří měsíců vydat sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně dané iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.

V souladu s článkem 11 nařízení č. 211/2011 by měla být organizátorům poskytnuta možnost představit občanskou iniciativu na veřejném slyšení v Parlamentu, jehož se účastní i zástupci Komise, případně další orgány a instituce Unie.

V současné době<sup>121</sup> je otevřeno „k podpisu“ 14 iniciativ.<sup>122</sup> Kvůli problémům, jež museli organizátoři řešit v počáteční fázi, byla u devíti z těchto iniciativ stanovena nová lhůta pro sběr prohlášení o podpoře, což jen dokládá složitost pravidel upravujících občanskou iniciativu.<sup>123</sup> Organizátoři dosud stáhli pět návrhů na občanskou iniciativu. První se týkal návrhu směrnice o životní pohodě dojníc, druhý pak zrušení roamingových poplatků a zavedení měsíčního paušálního tarifu pro celou Evropskou unii.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Srov. čl. 9 odst. 1 nařízení č. 211/2011.

<sup>120</sup> Srov. článek 10 nařízení č. 211/2011.

<sup>121</sup> Stav k 22. únoru 2013.

<sup>122</sup> Jedná se o následující iniciativy: Fraternité 2020 - Mobilita. Pokrok. Evropa. (do 1.11.2013), Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita! (do 1.11.2013), Uno di noi (do 1.11.2013), Stop vivisection (do 1.11.2013), Za kvalitní evropské vzdělání pro všechny (do 1.11.2013), Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs (do 1.11.2013), Zastavení klimaticko-energetického balíčku EU (do 1.11.2013), Central public online collection platform for the European Citizen Initiative (do 1.11.2013), European Initiative for Media Pluralism (do 1.11.2013), 30 km/h udělá z našich ulic prostor vhodný pro život (do 13.11.2013), Single Communication Tariff Act (do 3.12.2013), Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a pathway towards emancipatory welfare conditions in the EU (do 14.1.2014), End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights (do 21.1.2014), Let me vote (do 21.1.2014); aktuální informace o neuzavřených iniciativách jsou dostupné z [www: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing).

<sup>123</sup> K tomu srov. tisková zpráva Komise z července 2012: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_eci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm).

<sup>124</sup> Počátkem roku 2013 byl stažen 3 iniciativy (End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights – dne 21.1.2013; Let me vote – dne 29.1.2013; Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz –

Dosud<sup>125</sup> Komise odmítla zaregistrovat osm iniciativ.<sup>126</sup> První z iniciativ, jež nebyla Komisí zaregistrována, nesla název „Můj hlas proti jaderné energii“.<sup>127</sup> Účelem iniciativy bylo přimět Komisi, aby představila, přijala a následně i implementovala opatření k postupnému uzavření jaderných elektráren v EU a současně také rozvíjela obnovitelné zdroje energie a prosazovala zvyšování energetické účinnosti s cílem nahradit užívání jaderné energie a fosilních paliv. Komise v tomto případě iniciativu odmítla s odůvodněním, že předložení potřebného návrhu právního aktu zjevně nespadá do její působnosti. Komise sice připustila, že cíle stanovené v návrhu iniciativy spadají do působnosti Smlouvy o Euratomu, na druhé straně však zdůraznila, že tato smlouva neobsahuje ustanovení o občanské iniciativě, a dále, že článek 11 Smlouvy o EU a článek 24 Smlouvy o fungování EU nejsou mezi ustanoveními primárního práva, na něž odkazuje článek 106a Smlouvy o Euratomu. Cíle iniciativy by navíc byly v rozporu s cíly Smlouvy o Euratomu tak, jak je definuje článek 1 této smlouvy: „*Posláním Společenství je přispět vytvořením podmínek nezbytných pro rychlé vybudování a růst jaderného průmyslu ke zvýšení životní úrovně v členských státech a k rozvoji vztahů s ostatními zeměmi.*“ Komise rovněž zdůraznila, že právní základ obsažený ve Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU a týkající občanské iniciativy nemůže být interpretován tak, že zmocňuje Komisi k předložení návrhu právního aktu, jež by svými účinky měnil ustanovení primárního práva a konkrétně pak Smlouvy o Euratomu. Komise dále zdůraznila, že Smlouva o Euratomu může být měněna pouze se souhlasem všech smluvních stran.

Druhá z iniciativ, jež nebyla Komisí registrována, byla rovněž zajímavá, a to nejen z hlediska svého obsahu, ale i s ohledem na zdůvodnění odmítnutí.

---

dne 4.2.2013); Aktuální informace o stažených iniciativách jsou dostupné z [www: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete);

<sup>125</sup> Stav k 22. únoru 2013.

<sup>126</sup> Jedná se o následující iniciativy: 21.1.2013 - Enforcing selfdetermination Human Right in the EU; 6.9.2012 - Unconditional Basic Income; 6.9.2012 – One million signatures for „A Europe of Solidarity“; 6.9.2012 - Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire; 19.7.2012 - Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión; 30.5.2012 - Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva; 30.5.2012 - Recommend singing the European Anthem in Esperanto; 30.05.2012 - My voice against nuclear power; bližší informace k jednotlivým iniciativám je možno nalézt na webových stránkách Oficiálního registru Evropské občanské iniciativy <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

<sup>127</sup> „My voice against nuclear power“.

Iniciativa nesla název „Doporučte zpívat evropskou hymnu v esperantu“.<sup>128</sup> Komise odmítla registraci iniciativy z důvodu nesplnění podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, tedy pro nedostatek pravomoci Komise předložit příslušný návrh právního aktu. Jak Komise uvedla, v souladu čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU respektuje Unie bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Dosud však, jak Komise uvedla, žádný z členských států nedeklaroval podporu esperanta jako součást své politiky na ochranu kulturního dědictví a esperanto nemůže být označeno ani za součást společného kulturního dědictví Unie.

Z hlediska argumentace Komise byla zajímavá také odmítnutá iniciativa s názvem „Vytvoření Evropské veřejné banky zaměřené na sociální, ekologický a solidární rozvoj“.<sup>129</sup> V tomto případě bylo cílem iniciativy vytvoření bankovní instituce, jež by půjčovala členským státům prostředky potřebné k financování rozvoje, a to s nízkou úrokovou sazbou. Organizátoři jako právní základ pro přijetí právního aktu navrhli čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU, jež stanoví cíle Unie. Komise iniciativu odmítla zaregistrovat s argumentem, že uvedený článek nemůže být samostatně právním základem pro přijetí právního aktu.

Témata jednotlivých iniciativ jsou rozličná, nicméně zřetelné převažují náměty z oblasti ochrany zdraví a životního prostředí a participace občanů na veřejném životě Unie. Z tohoto hlediska je zajímavá iniciativa „Nechte mě volit“,<sup>130</sup> jejímž cílem je zajistit občanům právo volit ve všech volbách ve státě pobytu občana, a to za stejných podmínek jako občan daného členského státu. Bylo-li tedy cílem zavedení institutu občanské iniciativy do primárního práva zvýšení legitimacy a participace občanů na rozhodovacích procesech Unie, z dosavadního průběhu praktické aplikace tohoto institutu se zdá, že tento cíl by mohl být naplněn. Bude však také záležet na tom, jak Komise s případnými iniciativami naloží.

Zamítavé odpovědi na žádosti o registraci iniciativ jsou zajímavé i z formálního hlediska. Přestože odmítnutí registrace není formálně označeno jako

---

<sup>128</sup> „Recommend singing the European Anthem in Esperanto“.

<sup>129</sup> „Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique and solidaire.“

<sup>130</sup> „Let me vote“; tato iniciativa byla stažena dne 29.1.2013, ale téměř současně zaregistrována znovu dne 28.1.2013; dostupné z [www: http://www.letmevote.eu/](http://www.letmevote.eu/).

rozhodnutí, zjevně jím je, což vyplývá i z formulace poučení o odvolání.<sup>131</sup> Neúspěšný žadatel o registraci iniciativy má dvě možnosti. První představuje napadení rozhodnutí o zamítnutí registrace žalobou na neplatnost dle článku 263 Smlouvy o fungování EU, druhou pak předložení stížnosti evropskému veřejnému ochránci práv v souladu s článkem 228 Smlouvy o fungování EU.

Podle Oficiálního registru Evropské občanské iniciativy<sup>132</sup> nebyla dosud žádná z iniciativ uzavřena, respektive u žádné z iniciativ nebyl úspěšně ukončen sběr prohlášení o podpoře. Z dosavadního průběhu aplikace tohoto institutu je tedy zřejmé, že dotažení iniciativy do konce představuje velmi složitý, časové a finančně náročný proces. Občané proto mohou být ve výsledku tímto náročným procesem frustrováni. Ve svém důsledku tedy občanská iniciativa nemusí vést ke zvýšení legitimacy rozhodování v EU.

Tím, že je Komise povinna odůvodnit zamítnutí registrace, případně též vydat sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně konkrétních iniciativ, byla Komisi přiznána „pravomoc“ interpretovat jednotlivá ustanovení Smluv s ohledem na to, zda se mohou stát vhodným právním základem pro přijetí právních aktů Unie. Takové rozhodnutí bude samozřejmě možno napadnout žalobou na neplatnost, v praxi však nelze, na základě dosavadních zkušeností, očekávat, že by tyto případy byly příliš časté.

Vzhledem k tomu, že Komise není v souladu platnou právní úpravou povinna předložit na základě „úspěšné“ iniciativy příslušný návrh právního aktu, má institut občanské iniciativy spíše charakter posíleného petičního práva, než skutečné iniciativy směřující k předložení návrhu právního aktu, jež by narušovala a omezovala faktický monopol Komise na předkládání návrhů závazných právních aktů Unie.

### **III.5 Závazné právní akty přijímané k provedení základních aktů**

Tato podkapitola je věnována procesu přijímání prováděcích opatření majících charakter obecně závazných právních aktů Unie, jež představují nejdůležitější a nejviditelnější část výkonu normotvorné pravomoci Komise. Následující text navazuje

---

<sup>131</sup> Odvolání obsahuje standardizovanou formulaci: „*Should you wish to appeal against this decision* [...]“

<sup>132</sup> Dostupné z [www: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome).

na Kapitulu II, v níž byl výklad vývoje procesu přijímání prováděcích opatření ukončen poslední reformou komitologie z roku 2006.

### III.5.1 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva

Na rozdíl od Smlouvy o ES rozlišuje Smlouva o fungování EU mezi pravomocemi svěřenými Komisi za účelem přijímání nelegislativních aktů s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, na straně jedné a pravomocemi svěřenými Komisi za účelem přijímání prováděcích aktů na straně druhé.<sup>133</sup> Na základě výše uvedeného pak Smlouva o fungování EU rozlišuje mezi akty v přenesené pravomoci (čl. 290 SFEU), označovanými též jako delegované akty, a akty prováděcími (čl. 291 SFEU).<sup>134</sup> Pod pojem komitologie<sup>135</sup> je možno nyní zahrnout pouze prováděcí opatření přijímaná na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU a prováděcí opatření i nadále přijímaná regulativním postupem s kontrolou v souladu s článkem 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES.<sup>136</sup>

Lisabonská smlouva na jedné straně přinesla do procesu přijímání prováděcích opatření řadu změn, tyto však nezasáhly všechny postupy pro přijímání prováděcích opatření. Následkem této „nedůslednosti“, jež byla do značné míry způsobena i překotným vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, v důsledku čehož byly otázky spojené s prováděním jednotlivých ustanovení Smlouvy řešeny „za pochodu“, proto vedle sebe koexistuje několik systémů pro přijímání prováděcích opatření.<sup>137</sup> Pro právní akty, jež byly dotčeny reformou komitologie z roku 2006 i nadále platí, že jsou přijímány v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES.

---

<sup>133</sup> Srov.: Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (KOM(2010) 83 v konečném znění, 2010/0051(COD)), s. 2.

<sup>134</sup> K tom srov. *Lenfeld, J., Whelanová, M., Zahořová, E.* Trendy v právu EU, cit. výše; doktrína v některých případech ztotožňuje akty v přenesené pravomoci, přijímané podle článku 290 Smlouvy o fungování EU, s pojmem „nepravá komitologie“ a prováděcí opatření, přijímaná dle článku 291 Smlouvy o fungování EU, s pojmem „pravá komitologie“ (k tomu srov. *Mlsna, P., Boháč, R., Bohadlo, D., Hořčíčka, E., Kněžínek, J., Kohajda, M., Kysela, J., Pítrová, L., Valachová, K., Vavera, F., Váňa, L., Vedral, J., Veselský, O., Vopálka, V., Whelanová, M., Wintr, J.* Legislativní proces (teorie a praxe), cit. výše, s. 489 a násl.).

<sup>135</sup> Srov. *Guéguen, D.* Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 55.

<sup>136</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23) ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES (Úř. věst. L 255, 21.10.2006, s. 4).

<sup>137</sup> K tomu srov. *Guéguen, D.* Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 60.

Zcela zásadní změnu, kterou přinesla Lisabonská smlouva, představuje vytvoření kategorie aktů v přenesené pravomoci, jež přiznávají zákonodárci, tedy Parlamentu a Radě, možnost přenést na Komisi legislativním aktem pravomoc k přijímání nelegislativních aktů s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Článek 291 Smlouvy o fungování EU, upravující přijímání prováděcích aktů, naopak přiznává Parlamentu a Radě jen omezenou úlohu,<sup>138</sup> pokud jde o kontrolu Komise při výkonu prováděcích pravomocí.<sup>139</sup> Právě ve vytvoření nové kategorie aktů v přenesené pravomoci je možno spatřovat jednu z největších změn v oblasti přijímání prováděcích opatření po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

### III.5.2 Delegace normotvorné pravomoci

Podle *H. Kelsena* existují dvě základní funkce státu.<sup>140</sup> Jedná se o tvorbu práva a jeho aplikaci či provádění, přičemž proces aplikace a provádění práva je podřízen jeho tvorbě. Toto pojetí prováděcích pravomocí má však svá úskalí, protože jeho důslednou aplikaci je možno dojít k závěru, že každý právní akt, mimo ústavní normy,<sup>141</sup> je ve své podstatě prováděcí, protože pouze provádí v hierarchii norem nadřazený právní akt.<sup>142</sup> V kontextu práva EU je proto třeba institut delegace pravomoci k provedení závazných právních aktů Unie interpretovat tak, že (unijní) zákonodárce může sám stanovit meze delegace pravomoci, vymezit základní cíle právní úpravy a rozhodnout, v případě kterých podstatných prvků nemohou být pravomoci delegovány.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> Kontrolní pravomoci Parlamentu a Rady v procesu přijímání prováděcích aktů upravuje článek 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13); k tomu viz dále.

<sup>139</sup> K tomu srov.: Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (KOM(2010) 83 v konečném znění, 2010/0051(COD)), s. 2.

<sup>140</sup> *Kelsen, H.* General Theory of Law and State. Clark, New Jersey: The Law Book Exchange LTD, 2009, s. 269.

<sup>141</sup> V kontextu unijního práva jsou myšlena ustanovení primárního práva obsažená ve Smlouvách na nichž je EU založena. V literatuře je primárnímu právu někdy přiznávána ústavní povaha, k tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 79.

<sup>142</sup> *Schütze, R.* Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's regime for legislative and executive law-making, cit. výše, s. 5.

<sup>143</sup> Srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 205; k tomu též např. argumentace Rady EU v řízení ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 45.



Myšlenka delegace „legislativních“ pravomocí nebyla v počátcích ústavně právního myšlení přijímána pozitivně. V roce 1690 napsal John Locke:<sup>144</sup>

*„[...] legislativa nemůže přenést moc dávat zákony do jiných rukou, neboť protože je to toliko moc propůjčená od lidu, ti, kdo jí mají, nemohou ji postoupit jiným. Lid jediný může určit formu státu, což se děje zřízením legislativy a určením, do čích rukou to má být. A když lid řekl: „Podřídíme se pravidlům a budeme pod vládou zákonů daných takovými lidmi a v takových formách,“ nikdo jiný nemůže říci, že jiní lidé mají dávat zákony za něj, ani nemůže být vázán žádnými zákony leč takovými, jež jsou vydány těmi, které si vybral a zmocnil, aby dávali zákony za něj. Protože moc legislativy pochází z lidu pozitivním dobrovolným propůjčením a ustanovením, nemůže být jiná než ta, již toto pozitivní propůjčení přeneslo, totiž toliko dělat zákony a nikoli zákonodárce, nemůže mít legislativa moc přenést své oprávnění dávat zákony a vložit je do jiných rukou.“*

Například ve Spojených státech amerických byla otázka možnosti delegovat „legislativní“ pravomoc dlouho předmětem sporu s ohledem na skutečnost, že Ústava z roku 1787 tuto otázku neřešila. V roce 1892 judikoval Nejvyšší soud v souladu s výše uvedeným principem. Teprve v roce 1928 Nejvyšší soud své rozhodnutí změnil a připustil možnost přenesení legislativní pravomoci.<sup>145</sup>

Delegace pravomoci vydávat obecně závazné právní akty je běžná i v členských státech EU.<sup>146</sup> Jak uvádí generální advokát P. Maduro ve svém stanovisku ve věci C-133/06: „*Určité vnitrostátní právní systémy umožňují přenášení legislativních pravomocí. Tak je tomu například ve Francii (článek 38 Ústavy ze dne 4. října 1958(27)) nebo v Itálii (článek 76 Ústavy ze dne 27. prosince 1947). Nicméně je třeba zdůraznit, že nezřídka lze toto přenesení pravomocí uplatnit pouze při tvorbě předpisů v přesně vymezené oblasti, jak dokládá například článek 82 španělské Ústavy ze dne 27. prosince 1978 nebo články 164 a 165 portugalské Ústavy ze dne 2. dubna 1976.*“<sup>147</sup>

V kontextu práva EU nemohla, s ohledem na existenci zásady svěřených pravomocí, podobná diskuse vůbec vzniknout. Článek 211 Smlouvy o ES stanovil, že Komise vykonává pravomoci k provádění předpisů [právních aktů] vydaných Radou,

<sup>144</sup> Locke, J. Druhé pojednání o vládě. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1992, s. 114.

<sup>145</sup> Srov. Haibach, G. (1997) Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers. Eipascope, 1997/3, s. 2.

<sup>146</sup> K tomu blíže Haibach, G. (1997) Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers, cit. výše, s. 1 a násl.

<sup>147</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 27. září 2007 ve věci C-133/06, bod 24.

které na ní Rada přenesla [deleguje]. Na základě změn, které přinesl Jednotný evropský akt, bylo v souladu s článkem 202 Smlouvy o ES delegování pravomocí k přijímání právních aktů nejen možné, ale jednalo se přímo o „povinnost“ Rady.<sup>148</sup> Povinnost stanovená v citovaném článku 202 byla nicméně fakultativní v tom smyslu, že nevyklučovala, aby zákonodárce upravil všechny otázky základními akty. Soudní dvůr přitom interpretoval koncept „provádění“ velmi široce. Jak uvádí *D. Simon*, Soudní dvůr na základě zmocnění v článku 202 a článku 211 Smlouvy o ES přiznal Komisi skutečnou normativní pravomoc se širokou mírou uvážení a případně i možností stanovit odchylky a postihy a též přijímat naléhavá opatření nebo adaptační opatření.<sup>149</sup> Pojem „provádění“ tedy zahrnuje jak přijímání závazných právních aktů, tak i aplikaci těchto právních předpisů prostřednictvím individuálních aktů aplikace práva.<sup>150</sup> Prováděcí pravomoci nicméně neumožňují Komisi zasáhnout do pravomocí Parlamentu a Rady a „zpochybnit“ podstatné prvky základního aktu.<sup>151</sup> Zásada, že prováděcí pravomoci mohou být vykládány extenzivně, pokud to zmocnění umožňuje, je rovněž omezena tím, že pravomoci povolovat výjimky ve vztahu k principu stanovenému základním aktem jsou vykládány doslovně.<sup>152</sup>

Vedle výše definovaného dělení prováděcích pravomocí, jež lze označit jako horizontální, existuje ještě vertikální dělení prováděcích pravomocí. První z nich

---

<sup>148</sup> Článek 202 čtvrtá odrážka: „[Rada] svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo [...]“.

<sup>149</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 205 – 206; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1970 ve věci 41/69, ACF Chemiefarma NV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1970], s. 611, bod 4; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. března 1973 ve věci 57/72, Westzucker GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Recueil [1973], s. 321, bod 1 a další; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1979 ve věci 230/78, Eridania, Recueil [1979], s. 2749; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5383; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. února 1996, spojené věci C-296/93 a C-307/93, Francouzská republika a Irsko proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1996], s. I-795; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. února 1997, spojené věci C-9/95, C-23/95 a C-156/95, Belgické království a Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1997], s. I-645; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. února 1997, spojené věci C-71/95, C-155/95 a C-271/95, Belgické království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1997], s. I-687.

<sup>150</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci C-16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1989], s. 3457; k tomu blíže *Haibach, G.* (1997) Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers, cit. výše, s. 1-7.

<sup>151</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 206.

<sup>152</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1998 ve věci C-159/96, Portugalská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. I-7379; k tomu srov. též *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 206.

vyjadřuje delegaci pravomoci stanovovat v určité oblasti právní normy, ve druhém se odráží dělba pravomocí při provádění těchto právních norem v závislosti na jejich normativní intenzitě a na nezávislosti, kterou mají při provádění unijního práva členské státy.<sup>153</sup>

Předpokladem delegace pravomoci je též důvěra mezi institucemi.<sup>154</sup> Předpokladem důvěry je pak transparentnost a demokratická legitimita systému přijímání prováděcích opatření.<sup>155</sup> V kontextu institucionální struktury EU, která je založena na zásadě institucionální rovnováhy, je vzájemná důvěra velmi důležitá, a to i s ohledem na prolínání moci zákonodárné a výkonné, příznačné pro evropský parlamentarismus,<sup>156</sup> které se promítá i do institucionální struktury Evropské unie a ovlivňuje definování pravomocí jejích orgánů.

### III.5.2.1 Delegace pravomoci na základě Jednacího řádu Komise

V případě normotvorné pravomoci Komise je třeba odlišit delegaci normotvorné pravomoci na základě článku 290 a článku 291 Smlouvy o fungování EU od delegace normotvorné pravomoci, jež se opírá o článek 13 Jednacího řádu Komise.<sup>157</sup>

V souladu se zmíněným článkem 13 může, za podmínky dodržení zásady sborové odpovědnosti, Komise zmocnit jednoho nebo více svých členů, aby přijali řídicí nebo správní opatření jejím jménem, a to v mezích a za podmínek, jež stanoví. Komise rovněž může pověřit se souhlasem předsedy jednoho nebo více svých členů, aby přijali konečné znění aktu nebo návrhu předkládaného jiným orgánům, jehož obsah byl již vymezen během jednání. Pravomoci přidělené tímto způsobem lze dále delegovat na generální ředitele a vedoucí útvarů, pokud to není ve zmocňovacím rozhodnutí výslovně zakázáno. Uvedenými pravidly současně nejsou dotčena ustanovení týkající se delegace pravomocí ve finančních záležitostech nebo pravomocí přiznaných jmenovacímu orgánu nebo orgánu zmocněnému uzavírat pracovní smlouvy.

---

<sup>153</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 134.

<sup>154</sup> Srov. Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 328 a násl.

<sup>155</sup> K tomu srov. Tlamycha, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 56: „Právě od míry transparentnosti a demokratické legitimacy se následně odvíjí důvěra členských států i zainteresovaných jednotlivců v komitologii, která bez této důvěry může být jen stěží udržitelnou a životaschopnou součástí rozhodovacího procesu.“

<sup>156</sup> K tomu blíže Kapitola I.

<sup>157</sup> Jednací řád Komise (Komise – Jednací řád Komise, K(2000) 3614, Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26).

Příkladem uvedené delegace pravomoci je tzv. orbánovo zmocnění k přijímání oprav k právním aktům Komise, o němž je pojednáno níže.<sup>158</sup>

### III.5.2.2 Limity delegace pravomoci

Otázkou limitů delegace pravomoci, resp. rozsahem pravomocí k provádění právních aktů Unie, se uceleně zabýval generální advokát Mengozzi ve stanovisku předneseném ve věci C-355/10.<sup>159</sup> Z jeho výkladu vychází i následující text. Judikaturu Soudního dvora, o které je pojednáno níže v souvislosti s delegací pravomoci k přijímání právních aktů, je však třeba vykládat v kontextu změn, které přinesla Lisabonská smlouva.

V souladu s třetí odrážkou čl. 202 Smlouvy o ES platilo, že Rada: „[...] *svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo. Výše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně.*“ Smlouva o ES tedy nedefinovala, na rozdíl od ústavních dokumentů členských států, jaký charakter má prováděcí opatření mít, popřípadě jak široká je diskreční pravomoc Rady při delegování pravomocí k vydávání prováděcích opatření na Komisi. Článek 202 byl navíc Lisabonskou smlouvou zrušen a ani do znění čl. 16 odst. 1 Smlouvy o EU a článku 290 a článku 291 Smlouvy o fungování Evropské unie, které uvedené ustanovení z věcného hlediska nahradily, nebyla citovaná formulace doslova převzata.<sup>160</sup> O delegaci pravomoci (ze strany Rady a Parlamentu) tak v současné době můžeme hovořit ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci přijímaným podle článku 290 Smlouvy o fungování EU, jakož i ve vztahu k prováděcím aktům přijímaným na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU, jež však přiznává Parlamentu a Radě pouze omezenou úlohu, pokud jde o kontrolu Komise při výkonu prováděcích pravomocí. Role kontrolovat Komisi v tomto směru přísluší, u prováděcích aktů, především členským státům. V této souvislosti je však třeba uvést, že nová právní

---

<sup>158</sup> Viz Kapitola V.

<sup>159</sup> Stanovisko generálního advokáta Mengozziho přednesené dne 17. dubna 2012 ve věci C-355/10, body 25 až 29.

<sup>160</sup> K tomu srov. i Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 93 a násl. a 880 a násl.

úprava v článku 291 Smlouvy o fungování EU neovlivní přijímání prováděcích opatření prostřednictvím regulativního postupu s kontrolou v souladu s článkem 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES. Ten bude nadále v platnosti pro všechny základní akty, které na něj odkazují, a to do té doby, než budou tyto akty řádně změněny.<sup>161</sup>

Rozsah a meze prováděcích pravomocí Komise byly vymezeny Soudním dvorem již v 70. letech. V řízení ve věci 25/70 Köster byl Soudní dvůr vyzván, aby při posuzování předběžné otázky rozhodl mimo jiné o legalitě postupu projednávání v řídicím výboru, ustanoveném právním aktem v oblasti zemědělství. Při této příležitosti Soudní dvůr objasnil, že na základě rozlišení zamýšleného samotnou Smlouvou mezi právními akty, které mají svůj právní základ přímo ve Smlouvě, a opatřeními určenými k jejich provedení, je zákonodárce v prvně uvedených oprávněn stanovit zásadní prvky upravované oblasti a ponechat na druhých prováděcí ustanovení určená ke konkrétnímu provedení zásad obsažených v základním aktu.<sup>162</sup>

V rozsudku ve věci 23/75 Rey Soda proti Cassa Conguaglio Zucchero<sup>163</sup> Soudní dvůr upřesnil, že pojem „provádění“ musí být vykládán v širokém slova smyslu. Tento závěr vyplývá, podle Soudního dvora, jak ze znění tehdy platného článku 155 Smlouvy o ES (později článek 211 Smlouvy o ES) a ze systematiky Smlouvy, tak z „konkrétních potřeb“. Závěr, že pojem „provádění“ je nutno v souladu s judikaturou Soudního dvora interpretovat široce<sup>164</sup> a zahrnout pod něj nejen vydávání obecně závazných normativních aktů, ale i přijímání individuálních aktů aplikace práva,<sup>165</sup> však neplatí bez výjimky.

---

<sup>161</sup> K tomu blíže též Kapitola II.

<sup>162</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, body 6 a 7.

<sup>163</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. října 1975 ve věci 23/75, Rey Soda proti Cassa Conguaglio Zucchero, Recueil [1975], s. 1279, bod 10: „When article 155 of the Treaty provides that „the Commission shall exercise the powers conferred on it by the Council for the implementation of the rules laid down by the latter, it follows from the context of the Treaty in which it must be placed and also from practical requirements that the concept of implementation must be given a wide interpretation.“

<sup>164</sup> Tamtéž, bod 10; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 1989 ve věci 16/88, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1989], s. 3457, bod 11; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003 ve věci C-239/01, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských Společenství, Recueil [2003], s. I-10333, bod 54.

<sup>165</sup> V této souvislosti se někdy hovoří o „druhotné normativní pravomoci“, srov. např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J. Král, R. Evropské právo, cit. výše, s. 168.

Podle Soudního dvora může Rada v určitých odvětvích, jako je společná zemědělská politika, považovat za potřebné delegovat na Komisi široké posuzovací a prováděcí pravomoci. V takových případech, a sice když Rada přizná Komisi širokou prováděcí pravomoc, musí být meze pravomoci Komise podle Soudního dvora vymezeny s ohledem na obecné cíle základního aktu, spíše než z hlediska doslovného výkladu zmocnění.<sup>166</sup> V rozsudku ve věci 121/83 Zuckerfabrik Franken<sup>167</sup> Soudní dvůr, při výkladu mezi výkonu delegované pravomoci prostřednictvím postupu projednávání v řídicím výboru obsaženého v nařízení v oblasti obecné organizace zemědělských trhů, potvrdil, že na základě uvedeného zmocnění byla Komise oprávněna „[...] přijmout všechna opatření nezbytná nebo užitečná k provedení základního právního předpisu za předpokladu, že nejsou v rozporu s tímto právním předpisem nebo s prováděcími předpisy stanovenými Radou“.<sup>168</sup> V jiných rozsudcích nicméně Soudní dvůr upřesnil, že Komise má povinnost jednat v mezích, které lze dovodit z celkového systému a účelu základního aktu, jakož i z jeho ustanovení.<sup>169</sup> Komise je tedy oprávněna k přijetí

---

<sup>166</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 1987 ve věci 27/85, Vandemoortele NV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1987], s. 1129.

<sup>167</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. května 1984 ve věci 121/83, Zuckerfabrik Franken GmbH proti Hauptzollamt Würzburg, Recueil [1984], s. 2039; k tomu obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2007 ve věci C-443/05 P, Common Market Fertilizers SA proti Komisi Evropských společenství, Sběrka soudních rozhodnutí [2007], s. I-7209.

<sup>168</sup> K nutnosti „přijmout všechna nezbytná opatření“ srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 1980 ve věci 808/79, Fratelli Pardini SpA., Recueil [1980], s. I-2103, bod 16: „[...] Taking into account that essential role of the document itself, the control of the manner in which it is used acquires particular importance. If the disputed provision appears necessary in order to ensure effective control, there is therefore no reason to suppose that in adopting it the Commission exceeded its powers.“

<sup>169</sup> Generální advokát Mengozzi ve výše citovaném stanovisku ve věci C-355/10 v této souvislosti odkazuje na: rozsudek ze dne 14. listopadu 1989, spojené věci 6/88 a 7/88, Španělské království a Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1989], s. 3639, ve kterém měl Soudní dvůr za to, že opatření přijatá Komisí nespádají do rozsahu působnosti základního právního předpisu; rozsudky Soudního dvora ze dne 24. února 1988 ve věci 264/86, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1988], s. 973 a ze dne 19. září 1985 ve věci 192/83, Řecká republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1985], s. 2791, ve kterých Soudní dvůr zrušil prováděcí opatření zpochybňovaná žalujícími členskými státy, která byla přijata v odvětví rybolovu a společné zemědělské politiky, neboť zaprvé zaváděla způsoby výpočtu vyrovnávací platby příslušející hospodářským subjektům v odvětví, které nebyly stanoveny taxativní právní úpravou obsaženou v základním nařízení a zadruhé z důvodu rozporu se zásadou rovného zacházení s producenty Společenství stanovenou ve Smlouvě; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1987 ve věci 46/86, Albert Romkes proti Officier van Justitie for the District of Zwolle Romkes, Recueil [1987], s. 2671; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. února 1988 ve věci 61/86, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1988], s. 431; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1979 ve věci 230/78, Eridania, Recueil [1979], s. 2749; ve vztahu k ustanovením základního aktu pak srov.: rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995 ve věci C-156/93, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-2019, bod 24; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1996 ve věci C-303/94, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-2943, bod 23.

veškerých prováděcích opatření nezbytných nebo užitečných k provedení základní právní úpravy, pokud s ní nejsou v rozporu.<sup>170</sup>

V rámci společné zemědělské politiky tedy Soudní dvůr uznal široké prováděcí pravomoci Komise s ohledem na zvláštní úlohu, kterou v tomto odvětví zastává jako jediný subjekt, který může „[...] nepřetržitě a pozorně sledovat vývoj zemědělských trhů a jednat s rychlostí, kterou situace vyžaduje.“<sup>171</sup> Mimo toto odvětví nebo příbuzná odvětví je ale judikatura Soudního dvora přísnější. V rozsudku ve věci 22/89 Vreugdenhil Soudní dvůr v oblasti společného celního sazebníku upřesnil, že „[...] takovýto široký výklad pravomocí Komise lze vzít v úvahu pouze ve zvláštním rámci pravidel pro zemědělské trhy.“<sup>172</sup>

Poměrně široce byla naopak judikaturou Soudního dvora koncipována prováděcí pravomoc v oblasti kombinované nomenklatury: „[i] když má podle ustálené judikatury Komise za tímto účelem širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby upřesnila obsah sazebníkových položek, není nicméně oprávněna měnit obsah sazebníkových položek [...]“<sup>173</sup>

Případy, kdy by Soudní dvůr konstatoval, že Komise překročila meze svých prováděcích pravomocí nebyly v období před přijetím Lisabonské smlouvy příliš časté.

---

<sup>170</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 2007 ve věci C-403/05, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2007], s. I-9045, bod 51; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1995 ve věci C-478/93, Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-3081, body 30 a 31; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1998 ve věci C-159/96, Portugalská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. I-7379, body 40 a 41.

<sup>171</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. října 1975 ve věci 23/75, Rey Soda proti Cassa Conguaglio Zuccheri, Recueil [1975], s. 1279, bod 11: „*Since the Commission alone is able continually to follow with attention trends on the agricultural markets and to act with urgency as the situation requires, the Council may be led in the sphere of the common agricultural policy, to confer on the Commission wide powers of discretion and action.*“

<sup>172</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. června 1989 ve věci 22/88, Vreugdenhil a další proti Minister van Landbouw en Visserij, Recueil [1989], s. 2049, bod 17: „*However, it must be pointed out that such a wide interpretation of the Commission's powers can be accepted only in the specific framework of the rules on agricultural markets.*“; k tomu srov. též rozsudek ze dne 18. června 2002 ve věci C-314/99, Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. I-5521.

<sup>173</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010 ve věci C-273/09, Premis Medical, Recueil [2010], s. I-13783, bod 40; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 2005, spojené věci C-304/04 a C-305/04, Jacob Meijer BV (C-304/04) a Eagle International Freight BV (C-305/04) proti Inspecteur van de Belastingdienst - Douanedistrict Arnhem, Recueil [2005], s. I-6251, bod 22 a citovaná judikatura; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. dubna 2006 ve věci C-15/05, Kawasaki Motors Europe NV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane district Rotterdam, Recueil [2006], s. I-3657, bod 35.

Příkladem lze odkázat na rozsudek ve spojených věcech C-317/04 a C-318/04.<sup>174</sup> Svou žalobou ve věci C-318/04 se Parlament domáhal, aby bylo zrušeno rozhodnutí Komise 2004/535/ES ze dne 14. května 2004 o odpovídající úrovni ochrany osobních údajů obsažených v záznamech o knihování cestujících v letecké dopravě, které se předávají Úřadu USA pro cla a ochranu hranic.<sup>175</sup> Parlament na podporu své žaloby argumentoval mimo jiné tím, že rozhodnutí Komise bylo přijato *ultra vires*, jelikož nebyla dodržena ustanovení obsažená ve směrnici 95/46/ES<sup>176</sup>, zejména pak, že bylo v rozporu s čl. 3 odst. 2 první odrážkou této směrnice, jež se týká vynětí činností, které nespadají do oblasti působnosti práva Společenství. Soudní dvůr uznal uvedenou argumentaci jako opodstatněnou a napadené rozhodnutí Komise zrušil.<sup>177</sup>

Z výše uvedené judikatury vyplývá, že meze prováděcích pravomocí musejí být vymezeny především s ohledem na charakteristiky politiky, o kterou se jedná, a více či méně široký rozhodovací prostor přiznaný Komisi při provádění dané politiky. Výše uvedené meze je navíc třeba určit na základě znění zmocňujícího ustanovení, obsahu a účelu základního aktu, jakož i jeho celkové systematiky. Vymezení výše uvedených mezí, jakož i určení podstatného či jiného než podstatného charakteru prvků základního aktu, zavedených nebo změněných prováděcím opatřením, které zdaleka není jen jakýmsi mechanickým provedením pravidel používaných judikaturou, musí vycházet z posouzení provedeného na základě všech výše uvedených poznatků.<sup>178</sup>

Soudní dvůr tedy neposuzoval delegaci pravomoci z hlediska vymezení konkrétních pravomocí, které Rada může na Komisi delegovat, ale definoval prováděcí pravomoc z obsahového hlediska, tedy co má být prováděcími právními předpisy

---

<sup>174</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2006, spojené věci C-317/04 a C-318/04, Evropský parlament proti Radě Evropské unie (C-317/04) a Komisi Evropských společenství (C-318/04), Recueil [2006], s. I-4721.

<sup>175</sup> Úř. věst. L 235, 6.7.2004, s. 11.

<sup>176</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 o přizpůsobení ustanovení týkajících se výborů, které jsou nápomocny Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí, stanovených v právních aktech Rady přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy o ES, ustanovením rozhodnutí 1999/468/ES (Úř. věst. L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

<sup>177</sup> *J. Tlamycha* v tomto kontextu odkazuje rovněž na rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2002 ve věci C-314/99, Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2002], s. I-5521 (srov. *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 123 a násl.).

<sup>178</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Mengozziho přednesené dne 17. dubna 2012 ve věci C-355/10, bod 29.



regulováno.<sup>179</sup> Stanovení hranice mezi základním aktem a prováděcím opatřením bylo nicméně v minulosti velmi často definováno na základě politických a nikoli právních či obsahových kritérií.<sup>180</sup>

Otázka delegace pravomoci byla diskutována i z hlediska institucionální rovnováhy, a to zejména ve vztahu k Parlamentu. V tomto kontextu je možno odkázat na usnesení Evropského parlamentu o přenesení [delegaci] zákonodárné pravomoci.<sup>181</sup> Již od 60. let Parlament postupně získávat vliv na proces přijímání prováděcích opatření. Toto úsilí Parlamentu získat vliv nad procesem přijímání prováděcích opatření vyústilo ve tři práva, která mu byla přiznána:<sup>182</sup>

- 1) právo na informace (článek 7 rozhodnutí 1999/468/ES);
- 2) právo kontroly<sup>183</sup> (článek 8 rozhodnutí 1999/468/ES);
- 3) právo veta – regulativní postup s kontrolou (článek 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES).

V souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování EU pak může legislativní akt přiznat, v rámci vymezení podmínek pro přenesení pravomoci, Parlamentu právo rozhodnout o zrušení pravomoci nebo vyslovit námitky proti vstupu aktu v přenesené pravomoci v platnost.

Na proces přijímání prováděcích opatření regulativním postupem s kontrolou je možno i nadále aplikovat výše uvedené zásady a principy, v případě aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů dle nové právní úpravy, stanovené v článku 290 a článku 291 Smlouvy o fungování EU, je třeba uvedená pravidla vyplývající z judikatury Soudního dvora aplikovat přiměřeně. V tomto kontextu lze odkázat na výše citované stanovisko, které generální advokát Mengozzi přednesl ve věci C-355/10:

---

<sup>179</sup> Lintner, P., Vaccari, B. The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control?, cit. výše, s. 16.

<sup>180</sup> Srov. Schäfer, G., F., Haibach, G., Türk, A. Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees, cit. výše, s. 41; k tomu srov. též Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 321: „This brings us to the question on what constitutes an essential or a non-essential element. This is essentially a question to which there is only a political answer.“

<sup>181</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2010 o přenesení zákonodárné pravomoci (2010/2021(INI)); k tomu srov. též Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 315.

<sup>182</sup> Kaeding, M., Hardacre, A. The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, cit. výše, s. 1.

<sup>183</sup> Francouzština používá v tomto kontextu pojem „droit de regard“.

*„Mimochodem podotýkám, že účastníci tohoto řízení mají patrně shodně za to, že rozsudek, který Soudní dvůr přijme, bude mít vliv na výklad pojmu „prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“ uvedeného v článku 290 SFEU<sup>184</sup>, jenž není použitelný ratione temporis na projednávaný spor. V tomto ohledu uvádím, že výše uvedená judikatura, v jejímž světle musí být přezkoumána projednávaná žaloba, nepřihlíží k dichotomii mezi pojmy „akty v přenesené pravomoci“ a „prováděcí akty“ zavedené SFEU. Přesné vymezení obsahu a rozsahu těchto pojmů, jakož i určení správného propojení mezi ustanoveními článku 290 a čl. 291 odst. 2 SFEU, přitom Soudnímu dvoru kladou nové výkladové problémy, které nejsou řešitelné pouze prostřednictvím použití výše zkoumané judikatury. Jako důkaz na podporu tohoto tvrzení stačí vzít v úvahu skutečnost, že na základě čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce musí zákonodárce od nynějška výslovně vymezit cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci, a tudíž vymezit podstatné prvky základního aktu. Tím se výrazně omezuje prostor pro výklad Soudního dvora, jelikož existuje přesnější rozdělení úloh mezi legislativní a soudní mocí. Výše uvedená problematika se však netýká projednávané věci.“<sup>185</sup>*

### III.5.2.3 Podmínky delegace pravomoci

V souvislosti s limity delegace pravomoci je třeba se zaměřit i na podmínky, za jakých je možno pravomoc delegovat. První podmínkou, jež vyplývá z výkladu článku 202 Smlouvy o ES, ale lze ji dovodit i z platné právní úpravy obsažené ve Smlouvě o fungování EU, je, že zmocnění k přijímání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů musí být zakotveno v základním aktu.

V tomto kontextu byla v minulosti judikaturou řešena otázka, zda se možnost delegace pravomoci vztahuje i na akty přijímané spolurozhodovací procedurou Parlamentem a Radou. V tomto kontextu je třeba odkázat na rozsudek ve věci C-378/00 Komise proti Parlamentu a Radě, ve kterém Soudní dvůr judikoval, že článek 202 Smlouvy o ES je třeba vykládat tak, že se vztahuje jak na právní akty přijímané Radou samostatně, tak i na právní akty přijímané společně Radou a Parlamentem.<sup>186</sup> Rozsudek

<sup>184</sup> Smlouvy o fungování EU (SFEU).

<sup>185</sup> Stanovisko generálního advokáta Mengozziho přednesené dne 17. dubna 2012 ve věci C-355/10, bod 29.

<sup>186</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 2003 ve věci C-378/00, Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, Recueil [2003], s. I-937, bod 40.

ve věci C-378/00 lze označit ve vztahu ke komitologii za přelomový. Maastrichtská smlouva přiznala Parlamentu postavení kolegislátorů v rámci nově zavedeného postupu spolurozhodování, což však nenašlo svůj odraz v posílení pravomocí Parlamentu ve vztahu k přijímání prováděcích opatření. Soudní dvůr tuto „nedůslednost“ smluvních stran překlenul výkladem. Přestože má závěr, k němuž dospěl Soudní dvůr, svoji logiku, protože v opačném případě by chyběl právní základ pro přijímání prováděcích opatření k základním aktům přijímaným procedurou spolurozhodování, je zřejmé, že v tomto případě bylo upřednostněno kritérium praktičnosti a účelnosti před právní argumentací.<sup>187</sup> Lisabonská smlouva postavila Parlament na roveň Radě v oblasti přijímání aktů v přenesené pravomoci, řešit proto výše uvedenou otázku ve vztahu k těmto aktům již ztrácí své opodstatnění. Ve vztahu k prováděcím aktům a rovněž vzhledem ke skutečnosti, že hranice mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty není přesně vymezena, je však třeba uvedeným závěrům Soudního dvora i nadále věnovat pozornost.

S podmínkami delegace pravomoci úzce souvisí i otázka vymezení rozsahu zmocnění k přijímání prováděcích opatření. Jak již bylo řečeno v úvodu této podkapitoly, prováděcí pravomoci mohou být delegovány pouze na základě zmocnění obsaženého v základním aktu. V rozsudku ve věci 291/86 Central-Import Münster<sup>188</sup> Soudní dvůr judikoval, že předpokladem legality zmocňovacího ustanovení je, že Rada musí dostatečně specifikovat meze pravomocí delegovaných na Komisi.<sup>189</sup> V řízení ve věci C-240/90 Německo proti Komisi,<sup>190</sup> v němž německá vláda zpochybňovala legalitu systému sankcí stanovených prováděcím opatřením s odůvodněním, že Komise nebyla k jejich přijetí zmocněna základním aktem, pak Soudní dvůr judikoval, že Rada byla oprávněna na Komisi delegovat obecnou prováděcí pravomoc, aniž by musela specifikovat hlavní prvky této pravomoci.<sup>191</sup> Nelze zcela

---

<sup>187</sup> K tomu obdobně *Tlamyha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 21.

<sup>188</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 1988 ve věci 291/86, Central-Import Münster GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Münster, Recueil [1988], s. 3679; k tomu srov. též *Tlamyha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 33.

<sup>189</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 1988 ve věci 291/86, Central-Import Münster GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Münster, cit. výše, bod 13: „*For such an enabling provision to be valid, it must be sufficiently specific - that is to say, the Council must clearly specify the bounds of the power conferred on the Commission.*“

<sup>190</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5383.

<sup>191</sup> Tamtéž, bod 41: „*It is clear from the aforementioned Koester judgment that since the Council has laid down in its basic regulation the essential rules governing the matter in question, it may delegate*

souhlasit s J. Tlamyčhou,<sup>192</sup> že se jednalo o obdobné případy, jež spojuje i obdobná argumentace žalujících stran. Především je totiž třeba zohlednit specifickou povahu a roli sankcí v právu EU. Prováděcí opatření by bylo neúčinné, jestliže by nebylo vynutitelné. Pokud by prováděcí opatření neobsahovalo sankce, hrozilo by, že cíle prováděcího opatření nebude dosaženo, čímž by Komise selhala ve své roli „exekutivního“ orgánu a „strážkyně Smluv“. Podle mého názoru tedy nelze bez dalšího dojít k závěru, že Soudní dvůr postupoval v obou případech rozdílně.

V tomto kontextu je třeba odkázat též na rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-154/04 a C-155/04 Alliance for Natural Health a další, jež se mimo jiné dotýkal i platnosti směrnice 2002/46/ES o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy.<sup>193</sup> Soudní dvůr v tomto rozsudku připomněl, že „[...] pokud zákonodárce Společenství zamýšlí delegovat svou pravomoc ke změně částí dotčeného právního aktu, musí zajistit, aby tato pravomoc byla jasně vymezena a její použití bylo předmětem přísné kontroly z hlediska jím stanovených objektivních kritérií, neboť jinak by došlo ke svěření diskreční pravomoci zmocněným orgánům, která, pokud jde o právní předpis týkající se fungování vnitřního trhu s výrobky, by mohla nadměrně a netransparentně omezit volný pohyb dotčených výrobků.“<sup>194</sup> Uvedené závěry Soudního dvora je však třeba posuzovat v kontextu skutkového stavu daného řízení, kdy do přijímání prováděcích opatření k předmětné směrnici byly zapojeny i další orgány, konkrétně pak Evropský úřad pro bezpečnost potravin.<sup>195</sup> Soudní dvůr po zevrubné analýze dospěl k závěru, že nelze poukázat na žádnou skutečnost, již by mohla být dotčena legalita postupu pro přijímání prováděcích opatření k předmětné směrnici. Soudní dvůr navíc nedospěl k závěru, že by byl předmětný právní akt neplatný.

S výše uvedeným souvisí i otázka, do jaké míry je nutno dodržet procedury pro přijímání prováděcích opatření. V tomto kontextu lze odkázat na rozsudek Soudního

---

to the Commission general implementing power without having to specify the essential components of the delegated power; [...]“

<sup>192</sup> Tlamycha, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 33.

<sup>193</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. června 2002 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy (Úř. věst. L 183, 12.7.2002, s. 51).

<sup>194</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005, spojené věci C-154/04 a C-155/04, Alliance for Natural Health a další, Recueil [2005], s. I-6451, bod 90.

<sup>195</sup> Soudní dvůr v tomto kontextu odkázal rovněž na rozsudek ze dne 13. června 1958 ve věci 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil, s. 9, 43 a 44.

dvora ve věci C-244/95 Moskof,<sup>196</sup> jež se mimo jiné týkal legality prováděcího opatření k nařízení Rady (EHS) č. 727/70 ze dne 21. dubna 1970 o společné organizaci trhu se surovým tabákem.<sup>197</sup> Příslušné opatření mělo být přijato řídícím výborem. Návrh předložený Komisí byl výborem přijat, zástupci řecké a italské vlády však hlasovali ve výboru proti návrhu. Komise posléze návrh opatření pozměnila tak, aby byly řecké a italské námitky zohledněny. Výsledný text pak Komise znovu výboru ke hlasování nepředložila a opatření přijala. Soudní dvůr judikoval, že Komise nemůže být kritizována za snahu nalézt kompromisní řešení, přičemž zdůraznil, že změny, které byly v textu provedeny před jeho finálním přijetím Komisí, neměnily podstatně text již schválený řídícím výborem.<sup>198</sup>

#### III.5.2.4 Podstatné prvky základního aktu

Z hlediska změn, které přinesla Lisabonská smlouva, je v kontextu delegace pravomoci klíčové vymezení pojmu „podstatné prvky základního aktu“, a to nejen ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci, přijímaným podle článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale i vzhledem k jiným prováděcím opatřením, zejména pak těm, která jsou přijímána i nadále regulativním postupem s kontrolou.

Již v rozsudku ve věci 41/69 Chemiefarma proti Komisi Soudní dvůr judikoval, že ze Smlouvy nelze dovodit, že by Rada nebyla oprávněna delegovat na Komisi pravomoc přijmout nařízení nezbytná pro provedení pravidel, jež Rada přijala ve své působnosti.<sup>199</sup>

Ve výše citovaném rozsudku ve věci 25/70 Köster Soudní dvůr dovodil, že nelze požadovat, aby základní akt obsahoval veškeré podrobnosti právní úpravy a dále, že je pro účely článku 155 Smlouvy o EHS postačující, pokud zákonodárce vymezí v základním aktu podstatné prvky právní úpravy.<sup>200</sup> Zásada, že je přijetí základních

---

<sup>196</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 1997 ve věci C-244/95, P. Moskof AE proti Ethnikos Organismos Kapnou, Recueil [1997], s. I-6441.

<sup>197</sup> Úř. věst. L 94, 28.4.1970, s. 13.

<sup>198</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 1997 ve věci C-244/95, cit. výše, body 29 a násl.

<sup>199</sup> Rozsudek ze dne 15. července 1970 ve věci 41/69, ACF Chemiefarma NV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1970], s. 661, bod 61: „*It is impossible to deduce from this that the Council is prohibited from conferring on the Commission the power to adopt the regulations necessary for the implementation of the rules which the Council has adopted within the framework of its tasks.*“

<sup>200</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, bod 6; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1996 ve věci C-303/94, Evropský parlament proti Radě Evropské unie Recueil [1996], s. I-2943, bod 23: „*[...] the Council cannot be required to draw up all the details of regulations or directives concerning the common agricultural policy according to*

pravidel upravované oblasti vyhrazeno pravomoci unijního zákonodárce, byla následně potvrzena konstantní judikaturou Soudního dvora.<sup>201</sup>

Podle ustálené judikatury je přijetí základních pravidel vyhrazeno pravomoci unijního zákonodárce, který je nadán pravomocí přijmout příslušný základní akt.<sup>202</sup> Je tedy především na jeho rozhodnutí, aby vymezil pojem podstatných prvků. Přenesením pravomoci nesmí být oblast základních pravidel (podstatných prvků) dotčena. Slovy Soudního dvora, „[...] základní pravidla dotyčné oblasti musí být přijata v základní právní úpravě a nesmějí být předmětem přenesení [delegace] pravomoci.“<sup>203</sup>

Určitou slabinou rozsudku ve věci Köster však bylo, že Soudní dvůr přesně nevymezil pojem podstatných prvků základního aktu.<sup>204</sup> K tomu došlo až následně, zejména pak ve výše citovaném rozsudku Soudního dvora ve věci C-240/90 Německo proti Komisi.<sup>205</sup> Předmětem tohoto řízení byla žaloba, jíž byla zpochybněna legalita systému sankcí použitelných v rámci režimu podpor Společenství, který byl zaveden Komisí na základě delegace pravomoci Radou. Německá vláda tvrdila, že tyto sankce měly být považovány za podstatné prvky právní úpravy dotčeného odvětví, jelikož měly dopad na základní práva jednotlivců. Dále tvrdila, že cílem napadených opatření nebylo provést základní akt, nýbrž jej doplnit. Soudní

---

*the procedure laid down in Article 43 of the Treaty. It is sufficient for the purposes of that provision that the essential elements of the matter to be dealt with have been adopted in accordance with the procedure laid down by that provision, and the provisions implementing the basic regulations or directives may be adopted according to a different procedure, as provided for by those regulations or directives. Nevertheless, an implementing directive such as the contested directive, adopted without consultation of the Parliament, must respect the provisions enacted in the basic directive after consultation of the Parliament.“*

<sup>201</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2012 ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2012], dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 64; k tomu též rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1992], s. I-5383, bod 36.

<sup>202</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, cit. výše, bod 36; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 1999 ve věci C-104/97 P, Atlanta AG a další proti Komisi Evropských společenství a Radě Evropské unie, Recueil [1999], s. I-6983, bod 76; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. července 2000 ve věci C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG proti Hauptzollamt Lindau, Recueil [2000], s. I-5461, bod 21.

<sup>203</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, cit. výše, bod 64; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995 ve věci C-156/93, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-2019, bod 18; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1999 ve věci C-48/98, Firma Söhl & Söhlke proti Hauptzollamt Bremen, Recueil [1999], s. I-7877, bod 34; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [2008], s. I-3189, bod 45.

<sup>204</sup> K tomu srov. *Tlamycha*, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 30.

<sup>205</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, cit. výše.

dvůr judikoval, že označení „podstatné“ musí být „[...] vyhrazeno pro ustanovení, jejichž účelem je dát základním zásadám politiky Společenství konkrétní podobu“ a dále, že v projednávané věci toto označení neplatí pro sankce určené k zajištění řádného finančního řízení prostředků směřujících k uskutečnění těchto základních zásad.<sup>206</sup> Tím, že Rada v základním aktu stanovila podstatné prvky dotčené právní úpravy, byla oprávněna na Komisi delegovat obecnou prováděcí pravomoc, aniž by musela specifikovat hlavní prvky této delegované pravomoci.<sup>207</sup>

V rozsudku ve věci C-156/93<sup>208</sup> napadl Parlament žalobou, v souladu s článkem 173 Smlouvy o EHS, platnost nařízení Komise (EHS) č. 207/93, kterým se vymezuje obsah přílohy VI nařízení (EHS) č. 2092/91 o ekologickém zemědělství<sup>209</sup>. Nařízení Rady (EHS) č. 2092/91 o ekologickém zemědělství,<sup>210</sup> jehož právním základem byl článek 43 Smlouvy o EHS, stanovilo mimo jiné pravidla pro produkci, označování a kontrolu produktů ekologického zemědělství. Článek 5 uvedeného nařízení pak stanovil pravidla, dle kterých mohlo označování a propagace odkazovat na ekologické metody produkce, přičemž Komise byla zmocněna přijmout prováděcí opatření k tomuto článku. Komise byla současně v souladu s čl. 5 odst. 8 uvedeného nařízení zmocněna stanovit omezující seznam látek a produktů uvedených v čl. 5 odst. 3 písm. b) a c) a v odst. 4 první a druhé odrážce nařízení Rady č. 2092/91. Parlament nicméně napadl zařazení geneticky modifikovaných mikroorganismů do Přílohy IV, jež byla na základě výše uvedeného zmocnění přijata Komisí jako příloha napadeného nařízení Komise č. 207/93, a to z důvodu, že tímto zařazením Komise rozšířila působnost základního aktu. Současně Parlament napadal i článek 2 nařízení Komise č. 207/93,

---

<sup>206</sup> K tomu srov. stanovisko generálního advokáta Mengozziho přednesené dne 17. dubna 2012 ve věci C-355/10, bod 28.

<sup>207</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-240/90, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, cit. výše, bod 41: „*It is clear from the aforementioned Koester judgment that since the Council has laid down in its basic regulation the essential rules governing the matter in question, it may delegate to the Commission general implementing power without having to specify the essential components of the delegated power; [...]*“

<sup>208</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995 ve věci C-156/93, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-2019.

<sup>209</sup> Nařízení Komise (EHS) č. 207/93 ze dne 29. ledna 1993, kterým se vymezuje obsah přílohy VI nařízení (EHS) č. 2092/91 o ekologickém zemědělství a k tomu se vztahujícímu označování zemědělských produktů a potravin a kterým se stanoví prováděcí pravidla k čl. 5 odst. 4 uvedeného nařízení (Úř. věst. L 25, 2.2.1993, s. 5).

<sup>210</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 2092/91 ze dne 24. června 1991 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. L 198, 22.7.1991, s. 1).

jež stanovil „dodatečné podmínky“ pro změnu prováděcího opatření<sup>211</sup> a dále skutečnost, že nařízení Komise nebylo dostatečně odůvodněno.

Soudní dvůr však argumentaci Parlamentu v tom smyslu, že by Komise zařazením geneticky modifikovaných organismů do přílohy IV předmětného nařízení rozšířila působnost základního aktu odmítl s tím, že cílem uvedeného zařazení nebylo stanovit nová pravidla umožňující užívání těchto mikroorganismů v produktech ekologického zemědělství, protože tato pravidla jsou obsažena ve zvláštních předpisech.<sup>212</sup> Soudní dvůr tedy vymezil pojem podstatných prvků velmi široce.<sup>213</sup> Současně odmítl, že by Komise zneužila přijetím předmětného nařízení svou pravomoc přiznanou Smlouvami. V této souvislosti také připomněl, že konstantní judikatura Soudního dvora definuje zneužití pravomoci jako přijetí opatření orgánem Unie za jiným nebo převážně jiným než stanoveným účelem nebo obcházení procedury specificky stanovené Smlouvou pro okolnosti daného případu.<sup>214</sup>

Z hlediska vymezení šíře delegace prováděcích pravomocí šel Soudní dvůr ještě dále v rozsudku ve věci C-307/93 Irsko a Francie proti Komisi, když uvedl, že široké prováděcí pravomoci, na jejichž základě bylo přijato nařízení, jehož platnost byla předmětem žaloby v této věci, je v tomto případě tím spíše ospravedlnitelné, že jsou

---

<sup>211</sup> Článek 2 nařízení Komise č. 207/93:

K oddílům A a B přílohy VI nelze přijmout změny, pokud nejsou splněny alespoň tyto požadavky:

a) pro potravinářské přísady, na které se vztahuje oddíl A bod 1 přílohy VI, aniž jsou dotčeny požadavky na přijetí přísad stanovené ve směrnici Rady 89/107/EHS, se zařadí pouze takové sloučeniny, u kterých bylo prokázáno, že bez přístupu ke zdrojům takových sloučenin je nemožné takové potraviny produkovat nebo uchovávat;

b) pro prostředky nápomocné při zpracování, na které se vztahuje část B přílohy VI, jsou zařazeny pouze takové sloučeniny, které jsou přijímány v obecném zpracování potravin a u kterých bylo prokázáno, že bez přístupu ke zdrojům takových sloučenin je nemožné takové potraviny produkovat.

<sup>212</sup> Těmito předpisy byla míněna směrnice Rady ze dne 23. dubna 1990 o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy (Úř. věst. L 117, 8.5.1990, s. 1) a Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (Úř. věst. L 117, 8.5.1990, s. 15).

<sup>213</sup> J. Tlamycha (*Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 30) hovoří o „velkorysém přístupu Soudního dvora“.

<sup>214</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995 ve věci C-156/93, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-2019, bod 31: „*The Court's case-law defines misuse of powers as the adoption by a Community institution of a measure with the exclusive or main purpose of achieving an end other than that stated or evading a procedure specifically prescribed by the Treaty for dealing with the circumstances of the case.*“; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 1991 ve věci C-248/89, Cargill BV proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-2987, bod 26.



vykonávány v souladu s postupem zahrnujícím řídící výbor, jež Radu opravňuje do této procedury vstoupit a zasáhnout.<sup>215</sup>

V rozsudku ve věci C-417/93 Parlament proti Radě označil Soudní dvůr za „jiné než podstatné“ ustanovení obsažené v nařízení Rady týkající se programu TACIS, které umožňovalo změnit prahovou hodnotu bez konzultace Parlamentu, jelikož „se nedotýkalo obecné systematiky“ dotčeného nařízení.<sup>216</sup> Jinými slovy tedy Soudní dvůr připustil, že základní akt může sám obsahovat i jiné než podstatné prvky.<sup>217</sup> Tento rozsudek však poukázal ještě na jeden aspekt pojmu podstatné prvky základního aktu. Tento pojem totiž nelze vnímat pouze v kontextu vymezení prováděcích pravomocí mezi Radou a Komisí, ale rovněž ve vztahu mezi Parlamentem a Radou jako kolegislatory.

V rozsudku ve věci C-403/05 Parlament proti Komisi Soudní dvůr vyhověl žalobě podané Parlamentem proti rozhodnutí Komise, kterým se schvaloval návrh týkající se bezpečnosti hranic na Filipínách v rámci finanční a technické pomoci a hospodářské spolupráce s rozvojovými zeměmi Asie. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že cíl sledovaný napadeným rozhodnutím, a sice boj proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti, nepatří mezi cíle nařízení, které rozhodnutí provádělo, ani k nim nemá přímý vztah.<sup>218</sup>

Další vodítka pro interpretaci pojmu podstatný prvek základního aktu lze dovodit z citovaného rozsudku ve věci C-355/10.<sup>219</sup> Parlament se v tomto řízení domáhal zrušení rozhodnutí Rady 2010/252/EU ze dne 26. dubna 2010, kterým se doplňuje

---

<sup>215</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. února 1996, spojené věci C-296/93 a C-307/93, Francouzská republika a Irsko proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1996], s. I-795, bod 22 „[...] *Wide powers of implementation are all the more justified in the present case in that they must be exercised in accordance with the "Management Committee" procedure, which allows the Council to reserve its right to intervene.*“; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 30. října 1975 ve věci 23/75, Rey Soda proti Cassa Conguaglio Zucchero, Recueil [1975], s. 1279, bod 13.

<sup>216</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. května 1995 ve věci C-417/93, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. I-1185, body 30 až 33.

<sup>217</sup> K tomu obdobně Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, s. 31.

<sup>218</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 2007 ve věci C-403/05, Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2007], s. I-9045, zejména body 55 a 66 až 68; bod 68: „Z výše uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí sleduje cíl v oblasti boje proti terorismu a mezinárodní trestné činnosti, který překračuje rámec politiky rozvojové spolupráce sledované nařízením č. 443/92, takže Komise překročila prováděcí pravomoci, které jí byly svěřeny Radou v článku 15 uvedeného nařízení.“

<sup>219</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí.

Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.<sup>220</sup>

Soudní dvůr zdůraznil, že „[...] prováděcí opatření nemohou změnit podstatné prvky základní právní úpravy ani ji doplnit o nové podstatné prvky.“<sup>221</sup> Dále pak konstatoval, „[...] že části I a II přílohy napadeného rozhodnutí obsahují [...] podstatné prvky ostrahy vnějších námořních hranic.“<sup>222</sup> Příloha napadeného rozhodnutí stanovila v bodě 2.4 části I opatření, která mohu přijmout příslušníci pohraniční stráže vůči objeveným lodím a osobám na jejich palubě. Mezi tato opatření patří zastavení lodě, vstup na palubu, prohlídka a zabavení lodě, prohlídka a zadržení osob na palubě lodi, dopravení této lodě nebo těchto osob do třetího státu, jakož i přijetí některých donucovacích opatření vůči osobám a lodím. Příloha dále v bodě 1.1. části II stanoví povinnost jednotek, které se účastní operací koordinovaných na vnějších hranicích agenturou Frontex<sup>223</sup>, poskytnout pomoc jakémukoli plavidlu či osobě na moři, pokud se ocitnou v tísni. Bod 2 části II přílohy rovněž definuje pravidla pro vylodňování zajištěných či zachráněných osob a bod 2.1 druhý pododstavec pak upřesňuje, že k tomuto vylodění by mělo dojít přednostně ve třetí zemi, ze které loď s těmito osobami na palubě vyplula. Soudní dvůr rozhodl, že „[p]řijetí pravidel týkajících se přiznání donucovacích pravomocí pohraniční stráží [...] vyžaduje politická rozhodnutí, za která je odpovědný unijní zákonodárce, jelikož zahrnuje vážení dotčených rozdílných zájmů na základě četných posouzení. V závislosti na politických rozhodnutích, z nichž vychází přijetí takových pravidel, se mohou pravomoci pohraniční stráže výrazně lišit, přičemž jejich výkon může podléhat povolení, povinnosti nebo zákazu, jako je například zákaz uplatňovat donucovací opatření, používat zbraně nebo vrátit zadržené osoby na určité místo. Jelikož se kromě toho tyto pravomoci týkají přijetí opatření vůči lodím, výkon těchto pravomocí může v závislosti na jejich rozsahu zasahovat do svrchovaných práv

<sup>220</sup> Úř. věst. L 111, 4.5.2010, s. 20.

<sup>221</sup> Rozsudek ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, cit. výše, bod 66.

<sup>222</sup> Tamtéž, bod 79.

<sup>223</sup> Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie; úkoly agentury vymezuje především nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. L 349, 25.11.2004, s. 1) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků (Úř. věst. L 199, 31.7.2007, s. 30).

*třetích států podle vlajky, pod níž dotyčné lodi plují. Přijetí takových pravidel tak představuje zásadní vývoj v systému SHK [Schengenský hraniční kodex].*<sup>224</sup> Dále Soudní dvůr zdůraznil, „[...] že ustanovení, která se týkají přiznání takových pravomocí veřejného orgánu pohraniční stráž, jako jsou pravomoci přiznané v napadeném rozhodnutí, mezi něž patří zatčení zadržených osob, zabavení lodě a vrácení zadržených osob na určité místo, umožňují tak významné zásahy do základních práv dotyčných osob, že je nutný zásah unijního zákonodárce.“<sup>225</sup> Soudní dvůr tedy na základě objektivních skutečností posuzovaného případu a při zohlednění charakteristik a zvláštností oblasti ochrany vnějších námořních hranic Evropské unie definoval dvě kritéria pro vymezení základních pravidel či podstatných prvků, jež nemohou být předmětem delegace pravomoci a zahrnul mezi ně:

- a) ustanovení vyžadující politické rozhodnutí zákonodárce;
- b) ustanovení umožňující významné zásahy do základních práv dotčených osob.

Předmětem delegace pravomoci tedy nemohou být ustanovení, jejichž přijetí vyžaduje uskutečnění politických rozhodnutí, za které je odpovědný unijní zákonodárce. Tento závěr se může jevit jako poněkud problematický, protože Soudní dvůr spojuje vymezení pojmu podstatný prvek základního aktu, který je klíčový pro vymezení pravomoci k vydávání prováděcích opatření a podmínkou jejich legality, s poněkud nejasným pojmem politického rozhodnutí.<sup>226</sup>

Výše uvedená kritéria pro vymezení pojmu podstatný prvek základního aktu pak dále Soudní dvůr relativizuje, když stanoví, že otázku, jaké jsou prvky určité oblasti, které je třeba kvalifikovat jako podstatné, „[...] nemůže posoudit pouze unijní zákonodárce, ale tato otázka musí vycházet z objektivních skutečností, které je možno soudně přezkoumat.“<sup>227</sup> Je přitom dále „[...] nezbytné zohlednit charakteristiky a zvláštnosti dotyčné oblasti.“<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Rozsudek ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, cit. výše, bod 76.

<sup>225</sup> Tamtéž, bod 77.

<sup>226</sup> Anglická verze textu užívá v tomto kontextu formulaci „political choices falling within the responsibilities of the European Union legislature“, francouzská verze textu formulaci „[...] [les] choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union“ a německá verze textu formulaci „[...] politische Entscheidungen erfordert, die in die eigene Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers fallen“.

<sup>227</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, cit. výše, bod 67.

<sup>228</sup> Tamtéž, bod 68.

V kontextu výše uvedeného si nelze nevšimnout jisté nejednotnosti použité terminologie. Na jedné straně je užíván pojem „základní pravidla“<sup>229</sup> upravené oblasti, která nesmějí být předmětem delegace pravomoci, současně je však užíván pojem „podstatné prvky“<sup>230</sup> základní právní úpravy, který představuje limity výkonu delegované pravomoci. Přestože je z kontextu zřejmé, že se jedná v podstatě o synonyma, používání rozdílné terminologie při vymezování klíčových institutů práva EU může působit výkladové problémy.

Z výše citovaného rozsudku ve věci C-355/10 lze především dovodit, že delegace pravomoci není neomezená, zákonodárce je povinen vymezit v nezbytné míře rozsah prováděcích pravomocí. Určení hranice mezi oblastí, jež musí být vyhrazena unijnímu zákonodárci, a oblastí, jež může být předmětem delegace pravomoci, přitom záleží na charakteristikách a zvlátnostech konkrétní oblasti.

Výše uvedené závěry Soudního dvora je třeba vnímat i v kontextu interinstitucionální rovnováhy uvnitř Evropské unie. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-355/10 bude mít zásadní vliv na proces přijímání prováděcích opatření, ale současně je zajímavý i z hlediska vzhledu do postojů jednotlivých orgánů EU na přijímání opatření k provedení závazných právních aktů Unie. Parlament v řízení tvrdil, že předmětem regulativního postupu s kontrolou může být změna nebo zrušení jiných než podstatných prvků základního aktu nebo doplnění nových jiných než podstatných prvků základního aktu nebo doplnění nových jiných než podstatných prvků, ale nikoliv změna podstatných prvků takového aktu.<sup>231</sup> Při výkonu prováděcích pravomocí musí být současně respektovány podstatné prvky obsahu základního aktu. Parlament ve své argumentaci rovněž uvedl, že Komise není oprávněna upravovat činnosti, které nespádají do věcné působnosti základního aktu.<sup>232</sup> Rada naproti tomu tvrdila, že unijní zákonodárce může sám stanovit meze delegace pravomoci, vymezit hlavní cíle základní právní úpravy a rozhodnout, v případech kterých podstatných prvků nemohou být pravomoci delegovány na Komisi.<sup>233</sup> Rada současně uvedla, že Komisi mohou být

---

<sup>229</sup> V anglické verzi textu je užíván termín „rules essential to [...]“; ve francouzské verzi textu pak termín „[les] règles essentielles“.

<sup>230</sup> V anglické verzi textu je užíván termín „essential elements“; ve francouzské verzi pak termín „[les] éléments essentiels“.

<sup>231</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-355/10, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, cit. výše, bod 43.

<sup>232</sup> Tamtéž, bod 43.

<sup>233</sup> Tamtéž, bod 45.

přiznány široké prováděcí pravomoci. Komise, v podstatě ve shodě s Radou, tvrdila, že čl. 2 odst. 2 nařízení Rady 2010/252/EU umožňuje svěřit Komisi pravomoc upřesnit podstatné prvky, které kolegislátoři neupravili podrobně.<sup>234</sup>

### III.5.3 Akty v přenesené pravomoci (článek 290 Smlouvy o fungování EU)

*„[...] na přenesení [delegaci] pravomoci lze nahlížet jako na nástroj dokonalejší tvorby právních předpisů, jehož cílem je zajistit jejich jednoduchost a zároveň jejich dopracování a aktualizaci, aniž by bylo nutné uchýlit se k opakovanému legislativnímu postupu, přičemž je zákonodárci ponechána jeho konečná pravomoc a odpovědnost.“<sup>235</sup>*

Pravidla stanovená v článku 290 Smlouvy o fungování EU umožňují zákonodárci kontrolovat výkon pravomocí přenesených na Komisi prostřednictvím práva na zrušení nebo práva na námitku, popřípadě obou. Zákonodárce, tedy Parlament a Rada, svěřuje Komisi pravomoc přijímat opatření, jež by mohl přijmout sám. Pro provedení tohoto článku není třeba stanovit žádná prováděcí pravidla. Na druhou stranu i v tomto případě byla řešena otázka, zda má být adaptace na článek 290 Smlouvy o fungování EU provedena prostřednictvím tzv. omnibusů,<sup>236</sup> a nebo naopak postupnou úpravou zmocnění v návaznosti na novelizaci základních aktů.<sup>237</sup> Nakonec byla zvolena druhá z variant.

Přestože, jak bylo uvedeno výše, není třeba k provedení článku 290 Smlouvy o fungování EU přijmout žádné prováděcí právní předpisy, při výkladu a aplikaci tohoto ustanovení je nutno přihlídnout též k právně nevynutitelným nástrojům, jež byly v souvislosti s tímto ustanovením přijaty. V tomto kontextu je třeba odkázat především na sdělení Komise s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování EU“.<sup>238</sup> Jak Komise zdůraznila, uvedné ustanovení je nutno vykládat v kontextu vývoje smluvního rámce EU. O přenesení pravomoci lze uvažovat pouze v rámci legislativního aktu.

---

<sup>234</sup> Tamtéž, bod 46.

<sup>235</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2010 o přenesení zákonodárné pravomoci (2010/2021(INI)).

<sup>236</sup> Pod pojmem „omnibus“ je míněn právní akt, jímž je novému postupu přizpůsobeno současně několik základních aktů. Tato metoda byla použita v souvislosti s reformou komitologie v roce 2006.

<sup>237</sup> K tomu srov. Kaeding, M., Hardacre, A. The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, cit. výše, s. 5.

<sup>238</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“ (KOM (2009) 673 v konečném znění).

Akty v přenesené pravomoci mají podobnou povahu jako právní akty přijímané regulativním postupem s kontrolou. V obou případech se jedná o akty s obecnou působností, jejichž cílem je změnit nebo doplnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Jak však Komise zdůraznila, podobnost kritérií neznamená, že budou oba druhy aktů prováděny stejným způsobem.<sup>239</sup>

Akty v přenesené pravomoci jsou od jiných právních aktů Unie odlišeny terminologicky. Součástí názvu aktů v přenesené pravomoci jsou slova „v přenesené pravomoci“.<sup>240</sup>

Akt spadající do působnosti článku 290 Smlouvy o fungování EU je na základě své definice vyloučen z působnosti článku 291 Smlouvy o fungování EU a naopak. Pojem akt v přenesené pravomoci je definován na základě své působnosti a účinků,<sup>241</sup> zatímco pojem prováděcí akt vyplývá ze svého opodstatnění, tedy vytvoření jednotných prováděcích podmínek. Zatímco přenesení pravomoci v souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování EU je z pohledu zákonodárce „dobrovolné“,<sup>242</sup> v případě, že jsou splněny podmínky stanovené v článku 291 Smlouvy o fungování EU, je Komise povinna konat. Pojem „provedení“ dle článku 291 Smlouvy o fungování EU je třeba vykládat tak, že zahrnuje individuální opatření i akty s obecnou působností. Obecná působnost proto nemůže být dle Komise kritériem pro rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a akty prováděcími.<sup>243</sup>

Další omezení, které z článku 290 odst. 1 Smlouvy o fungování EU vyplývá je, že pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností je možno přenést pouze na Komisi a nikoli na jiné orgány.<sup>244</sup> Přenést lze přitom jen pravomoc k přijímání aktů,

---

<sup>239</sup> Srov. sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 3.

<sup>240</sup> Srov. čl. 290 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

<sup>241</sup> Jedná se o akt s obecnou působností, kterým se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

<sup>242</sup> Jak uvádí Komise: „v zájmu efektivity zákonodárce přenáší na Komisi své vlastní pravomoci“ (sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 3).

<sup>243</sup> Srov. sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 4.

<sup>244</sup> Uvedené ustanovení je nutno vnímat v kontextu tzv. meroniho doktríny (srov. rozsudek ze dne 13. června 1958 ve věci 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil [1957-58], s. 11 a navazující judikaturu, zejména pak rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1963 ve věci 18/62, Mrs Emilia Barge, widow of Vittorio Leone proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil [1963], s. 259; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 1966 ve věci 30/65, Macchiorlati Dalmas & Figli SAS proti Vysokému úřadu ESUO, Recueil [1966], s. 35; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 1989 ve věci C-249/87, Françoise Mulfinger a další proti Komisi

kterými se mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Podmínkou legality nelegislativního aktu s obecnou působností přitom je, aby byly obě podmínky splněny kumulativně.<sup>245</sup>

V souvislosti s akty v přenesené pravomoci je třeba se současně zabývat pojmy „doplňuje“ a „mění“. Na opatření, jejichž cílem je pouze uvést v účinnost stávající pravidla základního aktu nelze nahlížet jako na opatření doplňková. Doplnění je tedy dle Komise třeba chápat jako doplnění základního aktu o nová pravidla, která nejsou podstatná a která mění rámce legislativního aktu, přičemž Komisi ponechávají prostor pro uvážení. Pod pojmem mění je třeba rozumět i formální změny základního aktu.<sup>246</sup>

Zákonodárce je povinen vymezit v základním aktu cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Časové omezení přenesení pravomoci by nemělo být na újmu efektivnosti a rychlosti přijímání prováděcích opatření. Dle Komise je proto žádoucí, aby přenesení pravomoci bylo v zásadě na dobu neurčitou.<sup>247</sup>

Zákonodárce může v souladu s článkem 290 podřídit přenesení pravomoci dvěma podmínkám. Může v základním aktu zakotvit právo na zrušení přenesení pravomoci nebo právo na vyslovení námitek ve lhůtě stanovené v základním aktu. Zákonodárce přitom není povinen stanovit obě podmínky kumulativně. Lhůtu pro přezkum aktu v přenesené pravomoci je třeba stanovit v každém aktu. Komise nicméně deklarovala, že považuje za vhodné, aby byla lhůta stanovena na dobu dvou měsíců s tím, že může být z podnětu Parlamentu a Rady prodloužena o jeden měsíc.<sup>248</sup>

Článek 290 Smlouvy o fungování EU neobsahuje žádná pravidla pro postup přijímání aktů v přenesené pravomoci. Komise je v podstatě „jen“ povinna dodržovat věcné a časové meze přenesení pravomoci. Kontrola, kterou zákonodárci nad přenesením pravomoci vykonává, je svoji povahou kontrola následná.<sup>249</sup> Komise je tedy při přijímání aktů v přenesené pravomoci značně nezávislá. Komise se nicméně

---

Evropských společenství, Recueil [1989], s. 4127; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. května 2005 ve věci C-301/02 P, Carmine Salvatore Tralli proti Evropské centrální bance, Recueil [2005], s. I-4071.

<sup>245</sup> Srov. Voermans, W. Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 321; k tomu též sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 4.

<sup>246</sup> Srov. sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 4.

<sup>247</sup> Tamtéž, s. 5; jako alternativu ke zmocnění na dobu neurčitou uvádí Komise situaci, kdy zákonodárce sám sebe zmocní ke zrušení, což je pružnější než ustanovení o automatickém skončení platnosti.

<sup>248</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>249</sup> K tomu srov. obdobně Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 137.

v citovaném sdělení zavázala, že bude systematicky konzultovat odborníky z vnitrostátních orgánů všech členských států zodpovědných za provádění aktů v přenesené pravomoci po jejich přijetí. Za tímto účelem Komise zřídí skupiny odborníků. Jak však Komise zdůraznila, tyto skupiny budou mít pouze poradní funkci.<sup>250</sup>

Komise se dále zavázala, že zavede systém „včasného varování“, aby Parlamentu a Radě umožnila lépe plánovat uplatnění jejich práv po přijetí aktů v přenesené pravomoci. V případech, které lze považovat za citlivé, bude současně Komise dbát o to, aby Parlamentu a Radě poskytla dodatečné informace o těchto aktech.<sup>251</sup>

Článek 290 Smlouvy o fungování EU je třeba vykládat rovněž v souladu s Prohlášením č. 39,<sup>252</sup> připojeným k Závěrečnému aktu mezivládní konference, na které byla přijata Lisabonská smlouva, v němž se Komise zavázala pokračovat v souladu se svými zavedenými postupy v konzultacích odborníků jmenovaných členskými státy při vypracovávání svých návrhů aktů v přenesené pravomoci v oblasti finančních služeb.

V návaznosti na citované sdělení Komise byl přijat dokument s názvem „Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci“,<sup>253</sup> obsahující praktická ujednání a dohodnutá vyjasnění a preference Komise, Rady a Parlamentu v souvislosti s přenesením pravomoci. V souladu s bodem I.2 této Obecné shody všechny tři orgány při výkonu svých pravomocí spolupracují, aby zajistily bezproblémový výkon přenesené pravomoci a účinnou kontrolu této pravomoci Parlamentem a Radou. Za tímto účelem navazují na administrativní úrovni odpovídající kontakty. Současně se všechny tři orgány zavázaly zohledňovat vzorová ustanovení uvedená v příloze Obecné shody.<sup>254</sup> Komise se zavázala zajistit, aby Parlamentu a Radě byly současně, včas a vhodným způsobem, předány příslušné dokumenty. Dále se zavázala, že bude vést v dostatečném předstihu odpovídající a transparentní konzultace, a to i na odborné úrovni.<sup>255</sup>

---

<sup>250</sup> Srov. sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“, cit. výše, s. 6.

<sup>251</sup> Tamtéž, s. 7.

<sup>252</sup> Prohlášení (č. 39) k článku 290 Smlouvy o fungování EU.

<sup>253</sup> Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci ze dne 14. dubna 2011 (dok. 8753/1/11 REV 1).

<sup>254</sup> Vzorová ustanovení byla následně revidována dokumentem č. 18039/11 ze dne 6. prosince 2011 s názvem „Revidovaná vzorová ustanovení pro akty v přenesené pravomoci“.

<sup>255</sup> Srov. bod II.4 Obecné shody.



Základní akt může zmocnit Komisi k přijímání aktů v přenesené pravomoci na dobu určitou nebo neurčitou. V souladu s bodem IV.9 Obecné shody by měl základní akt stanovit v případě, že je definováno přenesení pravomoci na dobu určitou, automatické prodloužení přenesení pravomoci na stejně dlouhá období, pokud Parlament nebo Rada nevysloví proti tomuto prodloužení námitku nejpozději tři měsíce před koncem každého období.

Lhůta pro vyslovení námitek stanovená případ od případu pro každý základní akt by v souladu s částí V. Obecné shody měla být alespoň dvoutříměsíční s tím, že je ji možno z podnětu Parlamentu nebo Rady prodloužit o dva měsíce. Akt v přenesené pravomoci však může být zveřejněn v Úředním věstníku a vstoupit v platnost před uplynutím této lhůty, pokud Parlament i Rada Komisi informují o svém úmyslu nevyslovit námitky.<sup>256</sup>

Obecná shoda dále stanoví pravidla pro předávání dokumentů a výpočet lhůt.<sup>257</sup> Komise se mimo jiné zavázala, že nebude Parlamentu a Radě předávat žádné akty v období od 22. prosince do 6. ledna, jakož i v období od 15. července do 26. srpna.<sup>258</sup>

Obecná shoda rovněž upravuje postup pro naléhavé případy.<sup>259</sup> Parlament a Rada by měly volbu tohoto postupu zdůvodnit v základním aktu. Akt v přenesené pravomoci přijatý tímto postupem vstupuje v platnost bezodkladně a použije se, pokud proti němu nejsou ve lhůtě stanovené v základním aktu vysloveny námitky.

Rozhodnutí Parlamentu a Rady o zrušení přenesení pravomoci, o vyslovení námitek proti aktu v přenesené pravomoci přijatému postupem pro naléhavé případy nebo o vyslovení souhlasu s automatickým obnovením přenesení pravomoci se v souladu s bodem VII.17 Obecné shody zveřejňují v řadě L Úředního věstníku. Rozhodnutí o zrušení přenesení pravomoci vstupuje v platnost prvním dnem po zveřejnění v Úředním věstníku. Komise rovněž zveřejňuje v Úředním věstníku rozhodnutí, kterými se ruší akty v přenesené pravomoci přijaté postupem pro naléhavé případy.

---

<sup>256</sup> Srov. bod V.11 Obecné shody.

<sup>257</sup> Srov. část III. Obecné shody.

<sup>258</sup> Všechny tři instituce současně deklarovaly, že se do 1. října 2013 dohodnou na způsobu oznamování aktů v přenesené pravomoci během voleb do Parlamentu v roce 2014.

<sup>259</sup> Srov. část VI. Obecné shody. Tento postup by měl být vyhrazen pro otázky zabezpečení a bezpečnosti, ochrany zdraví a bezpečnosti nebo vnější vztahy včetně humanitárních krizí.

Pokud Parlament nebo Rada zahájí postup, který by mohl vést ke zrušení přenesení pravomoci, informuje, v souladu s Obecnou shodou, ostatní dva orgány nejpozději jeden měsíc před přijetím rozhodnutí o zrušení.

Problém právní úpravy aktů v přenesené pravomoci je možno spatřovat především v tom, že článek 290 Smlouvy o fungování EU nestanoví kritéria pro rozlišení aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Veškerá kontrola ze strany zákonodárce je kontrola následná, což postavení zákonodárce při kontrole přenesení pravomoci ztěžuje.<sup>260</sup>

Vzhledem k tomu, že institut aktů v přenesené pravomoci byl do primárního práva zakotven poměrně nedávno,<sup>261</sup> bylo by předčasné na základě dosavadní praxe vyvozovat nějaké zásadní závěry. Již nyní je však zřejmé, že jeden z nejproblematictějších prvků nové právní úpravy bude představovat právě zmíněné stanovení kritérií pro rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a akty prováděcími. Tomuto závěru nasvědčuje i žaloba podaná dne 19. září 2012 ve věci C-427/12 Komise proti Parlamentu a Radě.<sup>262</sup> Komise se v tomto řízení žalobou domáhá zrušení čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání v rozsahu, v němž toto nařízení stanoví poplatky splatné Evropské agentuře pro chemické látky (ECHA)<sup>263</sup> prováděcím aktem podle článku 291 Smlouvy o fungování EU, a nikoli aktem v přenesené pravomoci podle článku 290 Smlouvy o fungování EU. Komise uvádí, že Rada a Parlament nesprávně rozhodly delegovat na Komisi prováděcí pravomoc ke stanovení poplatků splatných Evropské agentuře pro chemické látky na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU. Podle Komise je právní akt, který je pověřena přijmout na základě čl. 80 odst. 1 nařízení (EU) č. 528/2012, třeba považovat za akt v přenesené pravomoci ve smyslu článku 290 Smlouvy o fungování EU, jelikož jeho cílem je doplnit určité nepodstatné prvky základního aktu. Vzhledem k povaze

---

<sup>260</sup> Srov. *Voermans, W.* Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty, cit. výše, s. 322.

<sup>261</sup> Prvním základním aktem, který obsahoval zmocnění pro vydání aktů v přenesené pravomoci bylo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 438/2010 ze dne 19. května 2010, kterým se mění nařízení (ES) č. 998/2003 o veterinárních podmínkách pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu. (Úř. věst. L 132, 29.5.2010, s. 3.)

<sup>262</sup> Řízení ve věci C-427/12, Evropská komise proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, probíhající řízení.

<sup>263</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. L 167, 27.6.2012, s. 1).

přenesení pravomoci na Komisi, ale též k předmětu aktu, který má být na jeho základě přijat, musí tedy být takový akt přijat v souladu s postupem stanoveným v článku 290 Smlouvy o fungování EU, a nikoli postupem podle článku 291 Smlouvy o fungování EU.

Dosah právní úpravy stanovené článkem 290 Smlouvy o fungování EU je nutno vnímat i v kontextu změn, které přinesla Lisabonská smlouva do oblasti legislativního procesu obecně. Především došlo k rozšíření řádného legislativního postupu na 45 oblastí, čímž bylo současně umožněno větší zapojení Parlamentu do přijímání právních aktů Unie. Současně Lisabonská smlouva přiznala Parlamentu „čtvrté“ právo<sup>264</sup> ve vztahu ke kontrole prováděcích pravomocí, a to právo odvolat zmocnění, jež se týká právě přijímání aktů v přenesené pravomoci.<sup>265</sup>

#### III.5.4 Prováděcí akty (článek 291 Smlouvy o fungování EU)

Za provedení závazných právních aktů Unie odpovídají primárně členské státy.<sup>266</sup> Pokud však základní akt vyžaduje k provedení jednotné podmínky, vykonává prováděcí pravomoci Komise, přičemž tak činí pod kontrolou členských států. Na rozdíl od úpravy obsažené v článku 202 Smlouvy o ES, dle kterého měla Rada poměrně širokou možnost uvážení při rozhodování o rozsahu svěřené pravomoci, z čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování EU vyplývá, že základní akt musí svěřit Komisi prováděcí pravomoc, je-li to nezbytné k zajištění jednotného provedení těchto aktů.<sup>267</sup> V řádně odůvodněných a zvláštních případech a v případech stanovených v člancích 24 a 26 Smlouvy o EU může základní akt svěřit prováděcí pravomoci Radě.

K zajištění řádného provádění článku 291 Smlouvy o fungování EU bylo nezbytné přijetí prováděcího nařízení.<sup>268</sup> Přestože přijetím Lisabonské smlouvy

---

<sup>264</sup> Mimo již existujícího práva na informace (článek 7 rozhodnutí 1999/468/ES), práva kontroly (článek 8 rozhodnutí 1999/468/ES), práva veta – regulativní postup s kontrolou (článek 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES); k tomu srov. též Kapitola II.

<sup>265</sup> Kaeding, M., Hardacre, A. The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, cit. výše, s. 1.

<sup>266</sup> Srov. čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

<sup>267</sup> Srov.: Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, (KOM(2010) 83 v konečném znění, 2010/0051(COD)), s. 2.

<sup>268</sup> Srov. čl. 291 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

a vstupem zmíněného nařízení, kterým je nařízení č. 182/2011<sup>269</sup>, v platnost končí komitologie v klasickém slova smyslu,<sup>270</sup> nová právní úprava neovlivnila existenci regulativního postupu s kontrolou.<sup>271</sup> Ten bude nadále v platnosti pro všechny základní akty, které na něj odkazují, a to do té doby, než budou tyto základní akty řádně změněny.<sup>272</sup>

Prováděcí opatření přijímaná na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU jsou od jiných právních aktů Unie odlišeny i terminologicky. Součástí názvu prováděcích aktů je slovo „prováděcí“.<sup>273</sup>

V současné době probíhá přijímání prováděcích opatření, spadajících do působnosti původního rozhodnutí Rady 1999/468/ES, na základě tří postupů:

- **poradní a přezkumný** (v souladu s nařízením č. 182/2011);
- **regulativní s kontrolou** (v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES).<sup>274</sup>

#### III.5.4.1 Nařízení č. 182/2011

Ze samotné textace článku 291 Smlouvy o fungování EU vyplývá, že pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, budou stanoveny v nařízení, které přijme Rada a Parlament řádným legislativním postupem. Tímto nařízením je výše citované nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.<sup>275</sup> Konstrukce nařízení vychází ze získaných zkušeností a ustálených postupů používaných při provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Kontrola ze strany členských států je v působnosti nařízení, obdobně jako v původní komitologii, vykonávána výbory složenými z jejich zástupců, jimž předsedá zástupce Komise. Kontrolní mechanismus

---

<sup>269</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13).

<sup>270</sup> Guéguen, D. Comitology – Hijacking European Power?, cit. výše, s. 55.

<sup>271</sup> Srov. článek 5 rozhodnutí Rady č. Rady 1999/468/ES.

<sup>272</sup> K tomu srov.: Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM (2011) 879 v konečném znění), s. 2.

<sup>273</sup> Čl. 291 odst. 4 Smlouvy o fungování EU.

<sup>274</sup> Dle Zprávy Komise o činnosti výborů v roce 2010 ((KOM (2011) 879 v konečném znění), s. 6 a 7) bylo v roce 2010 regulativním postupem s kontrolou přijato 164 prováděcích opatření, nejvíce z nich pak v oblasti Zdraví a spotřebitelé (46 opatření) a Životní prostředí (30 opatření).

<sup>275</sup> Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

přítom zahrnuje předložení věci odvolacímu výboru, který „nahrazuje“ roli Rady v původních komitologických postupech. Nařízení zúžilo počet komitologických postupů na dva, poradní a přezkumný. Za účelem dalšího zjednodušení se na výbory vztahují společná procesní pravidla, včetně hlavních ustanovení týkajících se jejich činnosti a možnosti vydávat stanoviska písemným postupem.

Nařízení současně zrušilo rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Veškeré odkazy ve stávajících právních předpisech na postupy stanovené v uvedeném rozhodnutí, s výjimkou regulativního postupu s kontrolou, jsou v souladu s článkem 13 nařízení č. 182/2011 považovány za odkazy na příslušné postupy stanovené v tomto nařízení.

V souladu s čl. 7 odst. 4 rozhodnutí Rady 1999/468/ES byla Komise povinna předkládat výroční zprávu o činnosti Výborů. Poslední zpráva v rámci tohoto tzv. druhého komitologického rozhodnutí byla přijata, s ohledem na vstup nařízení č. 182/2011 v platnost, v prosinci 2012 a vztahovala se na činnost výborů v roce 2010.<sup>276</sup> V souladu s čl. 10 odst. 2 nařízení č. 182/2011 má Komise rovněž povinnost předkládat výroční zprávu o činnosti výborů.<sup>277</sup> Z článku 10 nařízení č. 182/2011 současně vyplývá, že Komise vede rejstřík činnosti výborů,<sup>278</sup> který obsahuje: seznam výborů; pořady jednání výboru; stručné zápisy spolu se seznamy orgánů a subjektů, ke kterým náleží osoby určené členskými státy, aby je zastupovaly; návrhy prováděcích aktů, k nimž mají výbory vydat stanovisko; výsledky hlasování; konečné návrhy prováděcích aktů na základě stanoviska výborů; informace o přijetí konečných návrhů prováděcích aktů Komisí; statistické údaje o činnosti výborů.<sup>279</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, nařízení č. 182/2011 zakotvuje pouze dva postupy pro přijímání prováděcích opatření, poradní a přezkumný. Článek 3 nařízení přitom stanoví společná pravidla pro oba postupy. Komisi je nápomocen výbor složený ze zástupců členských států. Výboru předsedá zástupce Komise, předseda se hlasování výboru neúčastní. Předseda předloží výboru návrh prováděcího aktu, který má Komise

---

<sup>276</sup> Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM (2011) 879 v konečném znění); součástí dokumentu je příloha, nezveřejněná v českém jazyce s názvem „Commissison Staff Working paper „Presentation of committee activities in 2010 by policy sectors“ Accompanying document to the Report from the Commission on the Working of the Committees during 2010“ (SEK (2011) 1553 v konečném znění).

<sup>277</sup> K tomu srov. i bod 17 odůvodnění nařízení č. 182/2011: „Evropský parlament a Rada by měly být bezodkladně a pravidelně informovány o činnosti výborů.“

<sup>278</sup> Rejstřík je dostupný z [www: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm).

<sup>279</sup> V souladu s čl. 10 odst. 3 nařízení č. 182/2011 mají k těmto informacím v souladu s příslušnými pravidly přístup Parlament a Rada.

přijmout. S výjimkou řádně odůvodněných případů svolá předseda zasedání nejdříve 14 dnů poté, co byl výboru předložen návrh prováděcího aktu a návrh pořadu jednání. Výbor vydá stanovisko k návrhu prováděcího aktu ve lhůtě, kterou může předseda stanovit podle naléhavosti dané věci. Lhůty musejí být přiměřené a musejí členům výboru umožnit včas a účinně přezkoumat navrhovaný prováděcí akt a vyjádřit svůj názor. Až do vydání stanoviska výboru může kterýkoliv člen výboru navrhopvat změny a předseda může předkládat pozměněná znění navrhovaného prováděcího aktu.

Předseda si může v řádně odůvodněných případech vyžádat stanovisko výboru písemným postupem. V tomto případě zašle členům výboru návrh prováděcího aktu a stanoví lhůtu pro vydání stanoviska podle naléhavosti dané věci. Má se za to, že člen výboru, který před uplynutím stanovené lhůty nevznesl námitku proti navrhovanému prováděcímu aktu nebo se výslovně nezdržel hlasování o tomto aktu, vyslovil s návrhem prováděcího aktu tichý souhlas.

Základní akt může stanovit kontrolní mechanismus, na základě kterého je akt předložen odvolacímu výboru. V případě předložení věci odvolacímu výboru se uskuteční jeho zasedání, s výjimkou řádně odůvodněných případů, nejdříve 14 dní a nejpozději šest týdnů ode dne předložení věci. Aniž je dotčen odstavec 3, vydá odvolací výbor stanovisko do dvou měsíců ode dne předložení věci. Zasedáním odvolacího výboru předsedá zástupce Komise.

Nařízení č. 182/2011 současně zakotvuje kontrolní pravomoci Parlamentu a Rady. V souladu s článkem 11 mohou tyto orgány, pokud je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, kdykoli sdělit Komisi, že se domnívají, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V tomto případě Komise návrh prováděcího aktu přezkoumá se zřetelem k vyjádřeným postojům a informuje Parlament a Radu o tom, zda hodlá návrh prováděcího aktu ponechat beze změn, pozměnit či vzít zpět. Parlament a Rada tedy nemají ve vztahu k přijímání prováděcích aktů, na základě zmíněných kontrolních pravomocí, právo veta. Možnost reálných dopadů výkonu kontrolních pravomocí, zakotvených v článku 11 nařízení č. 182/2011, je proto diskutabilní. Konečnou odpověď v tomto směru nicméně poskytne až institucionální praxe.

Kromě výše zmíněného poradního a přezkumného postupu upravuje nařízení č. 182/2011 rovněž dva zvláštní postupy. Článek 7 nařízení stanoví pravidla pro přijímání prováděcích aktů ve výjimečných případech. Komise může přijmout navrhovaný prováděcí akt,<sup>280</sup> pokud je jeho neprodlené přijetí nezbytné k tomu, aby nedošlo ke značnému narušení trhů v oblasti zemědělství nebo k ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu článku 325 Smlouvy o fungování EU. Komise v takovém případě předloží přijatý prováděcí akt okamžitě odvolacímu výboru. Pokud odvolací výbor vydá k přijatému prováděcímu aktu záporné stanovisko, Komise tento akt okamžitě zruší. Pokud odvolací výbor vydá kladné stanovisko nebo žádné stanovisko nevydá, zůstává tento prováděcí akt nadále v platnosti.

Článek 8 nařízení č. 182/2011 pak upravuje postup přijímání okamžitě použitelných prováděcích aktů, jež se použije v závažných, naléhavých a řádně odůvodněných případech, stanoví-li tak základní akt. Komise přijme prováděcí akt, který bude okamžitě použitelný, aniž by byl předtím předložen výboru, a zůstane v platnosti po dobu nejdéle šesti měsíců, nestanoví-li základní akt jinak. Předseda předloží akt nejpozději 14 dní po jeho přijetí příslušnému výboru ke stanovisku. Pokud v rámci přezkumného postupu výbor vydá záporné stanovisko, Komise okamžitě přijatý prováděcí akt zruší.<sup>281</sup>

Přínos nařízení č. 182/2011 je možno spatřovat především ve zjednodušení postupů pro přijímání prováděcích opatření. Zde je však třeba uvést, že kromě poradního a přezkumného postupu obsahuje nařízení ještě úpravu dvou dalších postupů, a to přijímání prováděcích aktů ve výjimečných případech<sup>282</sup> a přijímání okamžitě použitelných prováděcích aktů<sup>283</sup>. Oba tyto postupy již byly zmíněny výše. Postupy upravené nařízením jsou tedy fakticky čtyři. V této souvislosti je třeba rovněž zohlednit, že řada prováděcích aktů bude i nadále přijímána regulativním postupem s kontrolou dle článku 5a rozhodnutí 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES, a to až do okamžiku jejich adaptace na nové postupy. Z působnosti nařízení byly současně

---

<sup>280</sup> Odchylně od čl. 5 odst. 3 a čl. 5 odst. 4 druhého pododstavce nařízení č. 182/2011.

<sup>281</sup> Čl. 8 odst. 5 stanoví odchylná pravidla pro přijímání prozatímních antidumpingových nebo vyrovnávacích opatření.

<sup>282</sup> Srov. článek 7 nařízení č. 182/2011.

<sup>283</sup> Srov. článek 8 nařízení č. 182/2011.

vyjmuty akty v přenesené pravomoci. Působnost nařízení č. 182/2011 je tedy, ve srovnání s rozhodnutím Rady 1999/468/ES, výrazně užší.

Za pozitivní lze rovněž označit skutečnost, že nařízení č. 182/2011 obsahuje v článku 13 přechodná ustanovení, která adaptují stávající postupy pro přijímání prováděcích opatření na postupy nové. Tato skutečnost umožní vyhnout se problémům, jež přineslo přizpůsobování komitologie regulativnímu postupu s kontrolou.<sup>284</sup>

Z hlediska praktické aplikace nařízení č. 182/2011 je třeba se rovněž zabývat otázkou, v jakých případech budou prováděcí akty využívány jako nástroj k provedení závazných právních aktů Unie. Vzhledem k tomu, že rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a akty prováděcími není zcela zřejmé, lze očekávat, že Komise bude mít tendenci v základních aktech spíše navrhopvat přijímání prováděcích opatření formou aktů v přenesené pravomoci, které jí poskytují, jakmile jej již pravomoc k přijímání aktů v přenesené pravomoci v základním aktu definována, širší prostor pro uvážení při přijímání prováděcích opatření. Tomuto závěru nasvědčují i návrhy v poslední době předložené Komisí. Jedná se například o návrh revidované tabákové směrnice,<sup>285</sup> v němž Komise navrhla, aby převážná část prováděcích opatření byla přijata právě formou aktů v přenesené pravomoci.

#### III.5.4.1.1 Poradní postup

Pravidla pro použití poradního postupu jsou stanovena poměrně vágně. V souladu s bodem 15 odůvodnění nařízení č. 182/2011 by tento měl být použit ve všech případech, kdy není použit přezkumný postup, nebo je-li považován za vhodnější.<sup>286</sup>

Na poradní postup se vztahují společná ustanovení, o nichž bylo pojednáno výše, a dále článek 4 nařízení č. 182/2011, který stanoví, že Komise rozhodne o návrhu prováděcího aktu, který má být přijat, přičemž přihlédne co nejvíce k závěrům z jednání

---

<sup>284</sup> Komise se rozhodla provést adaptaci na reformu komitologie z roku 2006 prostřednictvím návrhů tzv. nařízení „omnibus“, kdy každé nařízení zahrnovalo a zároveň pozměňovalo několik desítek právních aktů. Tato metoda v sobě skrývala riziko, že bude opomenuta adaptace některého z právních aktů. Tento proces byl navíc poměrně zdoluhavý a vyvolával právní nejistotu.

<sup>285</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků (KOM (2012) 788 v konečném znění).

<sup>286</sup> Uvedený bod 15 odůvodnění je třeba vykládat v kontextu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 182/2011.



ve výboru a k vydanému stanovisku, které výbor přijímá prostou většinou všech svých členů.<sup>287</sup>

#### III.5.4.1.2 Přezkumný postup

Přezkumný postup by měl být používán zejména při přijímání aktů s obecnou působností, určených k provádění základních aktů, a zvláštních prováděcích aktů, které mohou mít značný dopad, a dále tehdy, jestliže základní akt svěřuje Komisi prováděcí pravomoci týkající se programů se značným dopadem na rozpočet nebo zaměřených na třetí země.<sup>288</sup> Pravidla pro výběr postupu jsou dále konkretizována v čl. 2 odst. 2 nařízení č. 182/2011. Tento postup by měl být použit zejména při přijímání:

- a) prováděcích aktů s obecnou působností;
- b) ostatních prováděcích aktů týkajících se:
  - programů se značným dopadem;
  - společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky;
  - životního prostředí, zabezpečení a bezpečnosti, ochrany zdraví nebo bezpečnosti osob, zvířat nebo rostlin;
  - společné obchodní politiky;
  - daní.

Výbor o vydání stanoviska k prováděcím aktům rozhoduje většinou hlasů stanovenou v čl. 16 odst. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii, případně většinou hlasů stanovenou v čl. 238 odst. 3 Smlouvy o fungování EU pro akty přijímané na návrh Komise. Hlasy zástupců členských států ve výboru mají váhu podle uvedených článků. Pokud výbor vydá kladné stanovisko, Komise navrhovaný prováděcí akt přijme.

Komise návrh prováděcího aktu nepřijme, pokud výbor vydá záporné stanovisko. Jestliže je přijetí prováděcího aktu považováno za nezbytné, může předseda buď předložit do dvou měsíců od vydání negativního stanoviska stejnému výboru pozměněné znění navrhovaného prováděcího aktu, nebo předložit návrh prováděcího

---

<sup>287</sup> V souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení č. 182/2011 platí, že pokud se použije poradní postup, vydá výbor stanovisko, pokud je to nutné, na základě hlasování.

<sup>288</sup> Srov. body odůvodnění 11 a 12 nařízení č. 182/2011.

aktu do jednoho měsíce od vydání uvedeného stanoviska odvolacímu výboru k dalšímu projednání.<sup>289</sup> Není-li vydáno žádné stanovisko, může Komise navrhovaný prováděcí akt přijmout,<sup>290</sup> s výjimkou níže uvedených případů:

- a) prováděcí akt se týká daní, finančních služeb, bezpečnosti nebo ochrany zdraví lidí, zvířat či rostlin nebo konečných mnohostranných ochranných opatření;
- b) základní akt stanoví, že návrh prováděcího aktu nemůže být přijat, pokud nebylo vydáno žádné stanovisko, nebo
- c) prostá většina všech členů výboru s navrhovaným aktem nesouhlasí.

Pokud je v jakémkoli z výše uvedených případů považováno přijetí prováděcího aktu za nezbytné, může předseda buď předložit do dvou měsíců od hlasování o stanovisku stejnému výboru pozměněné znění navrhovaného prováděcího aktu, nebo předložit návrh prováděcího aktu do jednoho měsíce od hlasování o stanovisku odvolacímu výboru k dalšímu projednání.<sup>291</sup>

Je-li věc předložena odvolacímu výboru, rozhoduje tento rovněž většinou hlasů stanovenou v čl. 16 odst. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii, případně většinou hlasů stanovenou v čl. 238 odst. 3 Smlouvy o fungování EU pro akty přijímané na návrh Komise. Až do vydání stanoviska odvolacího výboru může kterýkoliv člen odvolacího výboru navrhopvat změny navrhovaného prováděcího aktu a předseda může rozhodnout, že se navrhovaný akt upraví.

Pokud odvolací výbor vydá kladné stanovisko, Komise navrhovaný prováděcí akt přijme. Komise může přijmout navrhovaný akt i v případě, pokud výbor žádné stanovisko nevydá. Vydá-li výbor záporné stanovisko, Komise navrhovaný prováděcí akt nepřijme.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> Čl. 5 odst. 3 nařízení č. 182/2011.

<sup>290</sup> V souladu s čl. 5 odst. 4 může současně předseda výboru předložit pozměněné znění navrhovaného aktu.

<sup>291</sup> Čl. 5 odst. 5 nařízení č. 182/2011 stanoví odchylky od uvedeného postupu pro případ přijímání návrhu konečných antidumpingových a vyrovnávacích opatření.

<sup>292</sup> Čl. 6 odst. 3 nařízení č. 182/2011; odst. 4 uvedeného článku pak stanoví odchylná pravidla pro přijímání mnohostranných ochranných opatření.

### III.5.5 Regulativní postup s kontrolou

Jak již bylo uvedeno výše, regulativní postup s kontrolou bude i nadále užíván pro přijímání prováděcích opatření k právním aktům, jež byly adaptovány v návaznosti na poslední reformu komitologie.<sup>293</sup> Bylo současně uvedeno, že akty přijímané regulativním postupem s kontrolou mají obdobný charakter jako akty v přenesené pravomoci. Zásadní rozdíly mezi regulativním postup s kontrolou a postupem přijímání aktů v přenesené pravomoci jsou shrnuty v níže uvedené tabulce:<sup>294</sup>

Prováděcí opatření přijímaná regulativní postupem s kontrolou (článek 5a rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES)	Akty v přenesené pravomoci (článek 290 Smlouvy o fungování EU)
Podmínky přenesení pravomoci stanoví čl. 2 odst. 2 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES <sup>295</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- základní akt je přijat spolurozhodovací procedurou (článek 251 Smlouvy o ES);</li> <li>- základní akt obsahuje zmocnění pro přijetí opatření obecného významu;<sup>296</sup></li> <li>- opatřením obecného významu se mění jiné než podstatné prvky daného aktu, a to i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové, jiné než podstatné, prvky.</li> </ul>	Podmínky delegace pravomoci nejsou stanoveny obecně, ale budou vyjednány u každého návrhu zvlášť. I v tomto případě ale existují některé obecné podmínky: <ul style="list-style-type: none"> <li>- základní akt je legislativním aktem ve smyslu čl. 289 odst. 3 Smlouvy o fungování EU;</li> <li>- prováděcím opatřením (nelegislativní akt s obecnou působností) mohou být měněny nebo doplněny jen některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.</li> </ul>
K přijetí opatření je nutné vyjádření výboru.	Zapojení výborů se nepředpokládá (nelze vyloučit využití expertních skupin ze strany Komise; jejich stanovisko však nebude závazné).
Rada má silnější postavení než Parlament.	Parlament a Rada mají rovnoprávné postavení.
Parlament nebo Rada mohou vyjádřit nesouhlas s opatřením pokud: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Komise překračí prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu;</li> <li>- prováděcí opatření není v souladu s cílem nebo obsahem základního aktu;</li> <li>- opatření nerespektuje zásadu subsidiarity nebo proporcionality.</li> </ul>	Nejsou stanoveny podmínky pro zrušení přenesení pravomoci.
Přijímaný akt není terminologicky odlišen.	Součástí názvu aktu v přenesené pravomoci jsou slova „v přenesené pravomoci“.

<sup>293</sup> K tomu srov. též bod odůvodnění 21 nařízení č. 182/2011: „Rozhodnutí 1999/468/ES by mělo být zrušeno. Za účelem zajištění přechodu mezi režimem stanoveným v rozhodnutí 1999/468/ES a tímto nařízením by měly být veškeré odkazy ve stávajících právních předpisech na postupy stanovené v uvedeném rozhodnutí, s výjimkou regulativního postupu s kontrolou stanoveného v článku 5a uvedeného rozhodnutí, považovány za odkazy na příslušné postupy stanovené v tomto nařízení. Účinky článku 5a rozhodnutí 1999/468/ES by měly být dočasně zachovány pro účely stávajících základních aktů, které odkazují na uvedený článek.“

<sup>294</sup> K tomu srov. Kaeding, M., Hardacre, A. The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, cit. výše, s. 5.

<sup>295</sup> Ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES

<sup>296</sup> Nikoli tedy např. individuálního právního aktu.

Vzhledem k podobnosti aktů v přenesené pravomoci s akty přijímanými regulativním postupem s kontrolou mohou zkušenosti s aplikací regulativního postupu s kontrolou poskytnout vodítka pro posouzení praktickou aplikace článku 290 Smlouvy o fungování EU.

V roce 2010 využil Parlament svého práva vetovat návrhy opatření přijímaných regulativním postupem s kontrolou v jednom<sup>297</sup> případě, Rada pak ve dvou<sup>298</sup> případech.<sup>299</sup> Zde je však třeba poznamenat, že až do vstupu nařízení č. 182/2011 v platnost, tedy do 1. března 2011, byla prováděcí opatření přijímána, namísto poradním a přezkumným postupem, postupem poradním, řídicím a regulativním. Současně je třeba dodat, že postup přijímání prováděcích opatření, která mají podobu závazného právního aktu, je v souladu se Smlouvami a obecnými zásadami práva EU vztažen vždy ke konkrétnímu právnímu základu. V konkrétních případech tedy mohou být prováděcí opatření přijímána i v souladu s jinými než výše uvedenými postupy.

S ohledem na historii interinstitucionálních rozporů a intenzivní snahu Parlamentu získat rovnoprávné postavení s Radou v oblasti přijímání prováděcích opatření je zajímavé, že to byla Rada a nikoli Parlament, kdo jako první uplatnil právo veta v rámci aplikace regulativního postupu s kontrolou. Hrozba právem veta se nicméně ukázala být účinným nástrojem jak ovlivnit výslednou podobu prováděcích opatření.<sup>300</sup>

Obavy, které byly vznášeny v kontextu zavedení regulativního postupu s kontrolou, spočívající v tom, že Parlament a Rada budou mít v souvislosti s přiznaným právem veta tendenci nadužívat nově získané pravomoci, a tím zablokovat proces přijímání prováděcích opatření, se ukázaly jako liché.<sup>301</sup> Stejně tak se nepotvrdily obavy z toho, že větší zapojení Parlamentu do komitologie otevře cestu pro intenzivnější ovlivňování procesu přijímání prováděcích opatření prostřednictvím lobbingu. Praktické

---

<sup>297</sup> V květnu 2010 Parlament odmítl návrh směrnice Komise, kterou se mění přílohy směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/2/ES o potravinářských přídatných látkách jiných než barviva a náhradní sladidla a kterou se zrušuje rozhodnutí 2004/374/ES; návrh opatření tímto nebyl přijat; revidované opatření bylo přijato Komisí dne 22. října (Úř. věst. L 279, 23.10.2010, s. 22).

<sup>298</sup> V květnu 2010 Rada odmítla: (1) návrh směrnice Komise, kterou se mění přílohy I a II směrnice 98/70/ES (směrnice o kvalitě paliv) pro účely přizpůsobení technickému pokroku; návrh opatření tímto nebyl přijat; revidované opatření bylo přijato Komisí dne 1. června 2011 (Úř. věst. L 147, 2.6.2011, s. 15); (2) návrh směrnice Komise o používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel; návrh opatření tímto nebyl přijat; revidované opatření bylo přijato Komisí dne 19. listopadu 2010 (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 18).

<sup>299</sup> Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2010 (KOM (2011) 879 v konečném znění), s. 6 a 7.

<sup>300</sup> K tomu blíže *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 113 a násl.

<sup>301</sup> Srov. *Hardacre, A., Damen, M.* The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice. Eipascopie, 2009/01.

zkušenosti s aplikací postupu spíše potvrdily, že Parlament a Rada nemají v rámci poměrně krátkých lhůt<sup>302</sup> dostatek času na to, aby provedly vlastní expertizu návrhu a následně v praxi aplikovaly přiznané kontrolní pravomoci.<sup>303</sup>

### III.5.6 Přijímání prováděcích opatření k Fiskálnímu paktu

Pokud posuzujeme normotvornou pravomoc Komise, je třeba se rovněž zabývat Fiskálním paktem,<sup>304</sup> jehož ustanovení odkazují ve věci přijímání prováděcích opatření na pravidla obsažená v primárním a sekundárním právu EU, přestože tato smlouva není formálně součástí primárního práva. Pod pojem prováděcí opatření je třeba v kontextu Fiskálního paktu zahrnout jak základní akty, tak i akty přijaté k jejich provedení. V této souvislosti je třeba především posoudit vztah těchto prováděcích opatření k existujícím pramenům práva EU a současně odpovědět na otázku, jaký dopad bude mít specifická povaha Fiskálního paktu na proces jejich přijímání Komisí.

Text Fiskálního paktu jasně nestanoví, jaká je jeho právní povaha s ohledem na systematiku pramenů práva EU. Tuto povahu je nutno dovozovat z charakteru tohoto dokumentu a z prvků, které obsahuje. Vzhledem k tomu, že se na jednání Evropské rady dne 9. prosince 2011 nepodařilo mezi členskými státy nalézt jednomyslnou shodu o změně primárního práva, je Fiskální pakt koncipován jako samostatná mezinárodní smlouva, na kterou se vztahuje Vídeňská úmluva o smluvním právu.<sup>305</sup> Pod pojmem „smlouva“ se dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy rozumí „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv*“. Zde je však třeba uvést, že i Smlouvy na nichž je založena Evropská unie a jejich novelizace jsou ze své

---

<sup>302</sup> Zpravidla 3 měsíce.

<sup>303</sup> Problematikou aplikace regulativního postupu s kontrolou se podrobně zabývá též J. Tlamyňa, a to včetně vlivu aplikace tohoto postupu na vnitřní organizaci Parlamentu (srov. Tlamyňa, J. Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 95 a násl.).

<sup>304</sup> Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.

<sup>305</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb. ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

povahy mezinárodními smlouvami spadajícími pod rozsah Vídeňské úmluvy, byť jejich dopady přesahují dopady běžné mezinárodní smlouvy.<sup>306</sup>

Fiskální pakt vznikl mimo rámec unijního práva, jeho povaha je však v mnoha ohledech specifická. Na jedné straně se formálně jedná o samostatnou mezinárodní smlouvu, nezávislou na existujícím smluvním rámci EU, na druhé straně však samotný text Fiskálního paktu obsahuje řadu odkazů nejen na primární, ale i sekundární právo. Současně Fiskální pakt předpokládá, že při jeho provádění a aplikaci budou hrát důležitou roli orgány Evropské unie, zejména pak Soudní dvůr a Komise. Provázanost na stávající smluvní rámec EU je umocněna článkem 2, který hovoří o tom, že Fiskální pakt musí být uplatňován a vykládán v souladu se Smlouvami na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU,<sup>307</sup> jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů.

Dle čl. 2 odst. 1 Fiskálního paktu platí, že pokud si jeho provádění vyžádá přijetí prováděcích právních předpisů, postupuje se v souladu s právem Evropské unie, a to včetně práva procesního. Problematicnost tohoto ustanovení je možno spatřovat v jeho obecnosti. Není především zcela zřejmé, na základě jakého právního základu a jaké rozhodovací procedury budou přijímána jednotlivá prováděcí opatření (jednotlivé právní akty). Na druhé straně však z textace tohoto ustanovení vyplývá, že prováděcí opatření budou přijímána v rámci stávajícího institucionálního a smluvního rámce EU, což znamená za účasti zástupců všech členských států, tedy i těch, které se rozhodnou k Fiskálnímu paktu nepřistoupit. Avšak vzhledem k tomu, že řada těchto právních aktů bude zřejmě přijímána kvalifikovanou většinou, nebude pro stát, který se rozhodne k Fiskálnímu paktu nepřistoupit, snadné své výhrady prosadit. Právní akty, jež budou přijaty k provedení Fiskálního paktu budou závazné pro všechny členské státy EU. Důsledkem této konstrukce přijímání prováděcích opatření k Fiskálnímu paktu pak je, že s těmito opatřeními bude patrně nakládáno jako s jinými právními akty Unie, včetně případného přezkumu jejich legality Soudním dvorem Evropské unie v souladu s článkem 263 Smlouvy o fungování EU.

---

<sup>306</sup> K tomu blíže např. *Mlsna, P. , Kněžínek, J.* Mezinárodní smlouvy v českém právu. Praha: Linde 2009, s. 317.

<sup>307</sup> Čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“.

Problematicnost Fiskálního paktu je možno spatřovat především v obecnosti některých formulací. Není především zcela zřejmé, na základě jakého právního základu a jakou procedurou budou přijímána prováděcí opatření.<sup>308</sup> Ze znění čl. 2 odst. 1 Fiskálního paktu lze pouze dovodit, že se tak bude dít v režimu unijního práva.<sup>309</sup>

### **III.6 Možnost členského státu ovlivnit podobu právních aktů přijímaných Komisí**

Členské státy se zpravidla snaží ovlivnit právní akty přijímané Komisí nejen z hlediska věcného, a to s ohledem na prosazení svých národních zájmů, ale i z hlediska legislativně-technického, protože provádění a aplikace těchto právních aktů je často v rukou členských států.<sup>310</sup>

Možnosti, jakými mohou členské státy ovlivnit proces přijímání právních aktů Komise, jsou však poměrně omezené. Problémem je zejména skutečnost, že kontrolní pravomoci jsou vztaženy k Radě jako celku nebo vyžadují nalezení širšího konsensu mezi členskými státy. Kromě účasti na veřejných konzultacích se často členské státy snaží ovlivnit budoucí právní úpravu prostřednictvím neformálních konzultací s příslušnými útvary Komise, odpovědnými za přípravu konkrétního návrhu právního aktu. Obecně jsou tyto neformální konzultace vnímány jako nejúčinnější způsob, jakým je možno do podoby prováděcího opatření zasáhnout.<sup>311</sup>

Výše uvedené platí pro všechny druhy právních aktů přijímaných Komisí. Dále je však třeba rozlišovat, zda se jedná o akty v přenesené pravomoci, přijímané na základě článku 290 Smlouvy o fungování EU, či prováděcí akty, přijímané v souladu s nařízením č. 182/2011 na základě článku 291 Smlouvy o fungování EU nebo v souladu s regulativním postupem s kontrolou.

V případě aktů v přenesené pravomoci mohou členské státy ovlivňovat budoucí podobu právních aktů především vymezením rozsahu přenesení pravomoci v základním aktu. Pokud již byla pravomoc k přijímání nelegislativních aktů s obecnou působností na Komisi přenesena, mohou členské státy vyvíjet tlak na Komisi prostřednictvím práva

---

<sup>308</sup> Např. ta prováděcí opatření, jimiž se budou upřesňovat „obecné zásady“ dle čl. 3 odst. 2 Fiskálního paktu.

<sup>309</sup> V tomto kontextu lze odkázat na sdělení Komise s názvem „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“ (KOM (2012) 777 v konečném znění), s. 5, v němž Komise deklaruje, že hodlá provést Fiskální pakt prostřednictvím legislativních návrhů známých jako balíček dvou předpisů (tzv. two pack).

<sup>310</sup> Srov. též článek 291 Smlouvy o fungování EU.

<sup>311</sup> K tomu srov. např. Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively. HM Government, 2011.

na zrušení přenesení pravomoci nebo vyslovení námitek ve lhůtě a v souladu s podmínkami stanovenými v základním aktu. Samozřejmě i v tomto případě připadají v úvahu neformálními konzultace či ovlivňování budoucí podoby právních aktů prostřednictvím expertů účastnících se jednání výborů, které se Komise zavázala při přípravě aktů v přenesené pravomoci konzultovat.

V případě prováděcích aktů a rovněž v případě přijímání prováděcích opatření v souladu s původními komitologickými postupy, zejména pak regulativním postupem s kontrolou, vyplývá možnost ovlivnit budoucí podobu právní úpravy z konkrétního postupu. Členské státy mají možnost zasáhnout do podoby právních aktů prostřednictvím svých zástupců, jež se účastní jednání výborů, které jsou Komisi nápomocny při přijímání prováděcích opatření. Zde je však třeba poznamenat, že zástupci členského státu ve výborech jsou často experti na věcnou problematiku, kteří jsou ne vždy schopni posoudit možné důsledky navrhovaného opatření z hlediska jeho vnitrostátního provádění a aplikace. Jedná se o součást širšího problému, kdy na vnitrostátní úrovni často není za projednávání a následné provedení právního aktu do vnitrostátního práva odpovědná jedna osoba, či jeden útvar v rámci orgánu státní správy.<sup>312</sup>

Členské státy se často potýkají s nedostatkem informací o připravovaných prováděcích aktech.<sup>313</sup> Interní databáze Komise nejsou zástupcům členských států přístupné. Návrhy opatření sice jsou zveřejněny v příslušných rejstřících, často se tak však děje až po jejich schválení kolegiem Komise.

Pro členské státy je proto velmi důležité sledovat legislativní proces EU a již v jeho počátečních fázích se snažit ovlivnit podobu navrhovaných právních aktů. Pokud je do přijímání těchto aktů zapojena v rámci příslušných postupů Rada, jsou samozřejmě možnosti tohoto ovlivnění širší.<sup>314</sup> Pokud hovoříme o České republice, je toto sledování legislativního procesu zajišťováno prostřednictvím monitoringu

---

<sup>312</sup> K tomu srov. *Hoda, D.* Hodnocení a monitoring dopadů návrhů právních předpisů EU na vnitrostátní právní řád. In: Sborník z konference Implementace práva EU v členských státech. Praha 11.-13. března 2009, Praha: Úřad vlády ČR, 2009, s. 37-46.

<sup>313</sup> K tomu srov. např. i odpověď ČR ve veřejné konzultaci k problematice inteligentní regulace vyhlášené Evropskou komisí v červnu 2012, kde je právě nedostatečná komunikace s jednotlivými generálními ředitelstvími Komise ve vztahu k řešení „implementačních dotazů“ identifikována jako jedna z problémových oblastí. (Comments of the Czech Republic to the Stakeholder Consultation on Smart regulation in the EU, dostupné z [www: http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/smart\\_regulation/consultation\\_2012/docs/public\\_authority/office\\_government\\_czech\\_republic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/public_authority/office_government_czech_republic_en.pdf)).

<sup>314</sup> Např. v rámci uplatnění námitek při přijímání aktů v přenesené pravomoci, kdy je na základě dohody orgánů stanovena lhůta 2 měsíců, a to s možností na její prodloužení.



legislativních dopadů, jež provádí odbor kompatibility Úřadu vlády na základě Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.<sup>315</sup>

Pokud hovoříme o možnosti členského státu ovlivnit podobu právních aktů Unie, nelze rovněž opomenout „kontrolní“ pravomoci vnitrostátních parlamentů, jež jim byly přiznány Lisabonskou smlouvou.<sup>316</sup>

---

<sup>315</sup> Schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344.

<sup>316</sup> Srov. článek 5 Smlouvy o EU, protokol (č. 1) o vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality a rovněž výklad v podkapitole III.1 Pravomoc normotvorné iniciativy.

## Kapitola IV – Právně nevynutitelné nástroje a interinstitucionální dohody

### Úvodem

Předchozí kapitola se zabývala především rolí Komise v procesu přijímání závazných právních aktů Unie a právotvornou pravomocí Komise, tedy Smlouvami jí přiznanou pravomocí vydávat závazné právní akty. Tato kapitola je naopak zaměřena na normotvornou pravomoc Komise v širším smyslu, tedy především na právně nevynutitelné nástroje, iniciativy ke zlepšení právní regulace a interinstitucionální dohody.

Interinstitucionální dohody jsou pro účely této kapitoly odlišovány od ostatních právně nevynutitelných nástrojů s ohledem na novou úpravu obsaženou v článku 295 Smlouvy o fungování EU,<sup>1</sup> podle níž mohou mít interinstitucionální dohody uzavřené mezi Parlamentem, Komisí a Radou závaznou povahu. Oproti Smlouvě o ES je nově přiznána pravomoc uzavírat interinstitucionální dohody i Parlamentu.<sup>2</sup>

### IV.1 Právně nevynutitelné nástroje jako alternativa právní regulace

S tím, jak se společenské vztahy stávají komplexnější, vyvíjí se i cíle, povaha a forma jejich regulace. Jedním z charakteristických rysů tohoto vývoje, který se nevyhýbá ani Evropské unii, je odklon od tradičních legislativních nástrojů a příklon k alternativním regulatorním nástrojům, kterými jsou samoregulace, společná regulace, srovnávací hodnocení,<sup>3</sup> společný tlak,<sup>4</sup> vytváření sítí sociálních vazeb, standardizace a právně nevynutitelné nástroje.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Článek 295 Smlouvy o fungování EU: „Evropský parlament, Rada a Komise se navzájem konzultují a vzájemnou dohodou upravují způsoby své spolupráce. Za tímto účelem mohou v souladu se Smlouvami uzavírat interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu.“

<sup>2</sup> K tomu srov. čl. 218 odst. 1 Smlouvy o ES; k tomu blíže též Syllová, J., Pítrová, L. Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 891.

<sup>3</sup> Užívá se rovněž anglický výraz „benchmarking“.

<sup>4</sup> Užívá se rovněž anglický výraz „peer pressure“.

<sup>5</sup> Srov. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 79; k tomu srov. též Mörtz, U. Soft law in governance and regulation. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, s. 2: „The development towards increased network government, in which soft law is an important regulatory instrument, seems to be most visible in the European Union (EU).“; v souvislosti s právně nevynutitelnými nástroji je rovněž užíván termín „soft law“.

Vzrůstající roli právně nevynutitelných nástrojů potvrdila Komise vydáním Bílé knihy s názvem „Evropská správa“<sup>6</sup> a svědčí o ní též Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů<sup>7</sup>. Na tyto akty posléze navázala řada dalších dokumentů.<sup>8</sup> V Bílé knize s názvem „Evropská správa“ Komise mimo jiné uvádí, že „[...] právní předpisy jsou často jen součástí širšího řešení kombinujícího formální pravidla s nezávaznými nástroji, jakými jsou doporučení, pokyny, nebo dokonce samoregulace v rámci společně dohodnutých rámcových podmínek.“<sup>9</sup>

Diskuzi o alternativních metodách regulace je nutno vnímat v kontextu širší diskuze na téma, jaké nástroje má Unie při plnění svých úkolů užívat, která se rozvinula v souvislosti s debatou o budoucnosti Evropské unie v kontextu přípravy návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a posléze i Lisabonské smlouvy. O této problematice je blíže pojednáno v Kapitole I.

#### IV.1.1 Vymezení právně nevynutitelných nástrojů

Právně nevynutitelné nástroje, v tomto kontextu je rovněž používán pojem soft law,<sup>10</sup> můžeme definovat jako: „[...] pravidla chování stanovená v rámci nástrojů, které samy o sobě nejsou právně závazné, ale mohou mít určité, nepřímé, právní dopady, a které mají za cíl praktické výsledky a mohou jich dosáhnout.“<sup>11</sup> Jak uvádí L. Senden, koncept právně nevynutitelných nástrojů zastřešuje širokou skupinu předpisů

<sup>6</sup> Bílá kniha s názvem „Evropská správa“ (KOM (2001) 428 v konečném znění)(Úř. věst. C 287, 12.10.2001, s. 1).

<sup>7</sup> Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

<sup>8</sup> Např. Interinstitucionální společný přístup k posuzování dopadů z listopadu 2005, usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. února 2010 o revidované rámcové dohodě mezi Evropským parlamentem a Komisí na příští volební období (P7\_TA(2010)0009), Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (15. zpráva o zlepšení tvorby právních předpisů, 2007)(KOM (2008) 586), zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (16. zpráva o zlepšení tvorby právních předpisů, 2008) (KOM (2009) 504), sdělení Komise s názvem "Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii" (KOM (2009) 15), pracovní dokument Komise s názvem "Snižování administrativní zátěže v Evropské unii" – zpráva o pokroku za rok 2008 a perspektivy na rok 2009 (KOM(2009) 0016), pracovní dokument Komise s názvem "Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí" (KOM (2009) 17), sdělení Komise s názvem "Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii – Plány snižování zátěže v jednotlivých odvětvích a činnosti v roce 2009" (KOM (2009) 544), obecné pokyny Komise týkající se posuzování dopadů (SEK (2009) 92).

<sup>9</sup> Bílá kniha s názvem „Evropská správa“, cit. výše, s. 20: „[...] legislation is often only part of a broader solution combining formal rules with other non-binding tools such as recommendations, guidelines, or even self-regulation within a commonly agreed framework“.

<sup>10</sup> K tomu srov. např. stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera přednesené dne 27. listopadu 2008 ve věci C-415/07, bod 34.

<sup>11</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů (2007/2028(INI)), písm. K; k tomu srov. též Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 81.

či nástrojů, jejichž pojmovým znakem je, že obsahují pravidla chování, jejichž právní status není z hlediska Smluv zcela jednoznačný.<sup>12</sup> Přestože je povaha právně nevynutitelných nástrojů do určité míry sporná, jejich využívání jako nástrojů k realizaci politik Unie a alternativní formy regulace je v poslední době stále častější. V nejširší míře jsou přitom využívány právě ze strany Komise.

#### IV.1.2 Pravomoc Komise přijímat právně nevynutitelné nástroje

Obecné zmocnění k vydávání právně nevynutitelných nástrojů představuje čl. 17 odst.1 Smlouvy o EU, dle kterého: „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie. Plní rozpočet a řídí programy. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami [...] Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod.“ Toto ustanovení věcně nahrazuje článek 211 Smlouvy o ES, přičemž rozšiřuje iniciativní, výkonné, prováděcí a řídicí pravomoci Komise na naplňování všech cílů Unie.<sup>13</sup> Toto ustanovení je třeba nicméně vykládat v kontextu s článkem 292 Smlouvy o fungování EU, který upravuje pravomoc Rady, Komise a Evropské centrální banky přijímat doporučení.<sup>14</sup>

Již v souvislosti s článkem 211 Smlouvy o ES<sup>15</sup> probíhala v doktríně diskuze o povaze tohoto ustanovení. Část doktríny odmítala, že by toto ustanovení přenášelo na Komisi pravomoc k přijímání právně nevynutitelných nástrojů a považovala jej pouze za jakési interpretační vodítko pro výklad jiných ustanovení Smlouvy o ES. Druhá skupina naopak zdůrazňovala, že článek 211 Smlouvy o ES představuje široce koncipované zmocnění Komise přijímat doporučení a stanoviska. Opačný názor by totiž

<sup>12</sup> Srov. Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 81.

<sup>13</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 103.

<sup>14</sup> Článek 292 Smlouvy o fungování EU: „Rada přijímá doporučení. Rozhoduje na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise. V oblastech, ve kterých je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost, rozhoduje jednomyslně. Komise a ve zvláštních případech uvedených ve Smlouvách Evropská centrální banka přijímají doporučení.“

<sup>15</sup> Článek 211 Smlouvy o ES: „K zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu Komise: dbá na provádění této smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě; vydává doporučení nebo zaujímá stanoviska v oblastech, které jsou předmětem této smlouvy, jestliže tak smlouva výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné; má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a Evropského parlamentu za podmínek stanovených touto smlouvou; vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenese.“

vedl k nutnému závěru, že je toto ustanovení nadbytečné, protože pravomoc k vydání opatření by se musela opírat ještě o další ustanovení Smlouvy. Jak uvádí *L. Senden*, tento názor v doktríně převážil.<sup>16</sup>

Přestože lze s uvedenou právní argumentací souhlasit, není možno odhlédnout od praktických dopadů zakotvení tohoto obecného zmocnění do primárního práva. V legislativní praxi často dochází k nadužívání institutu právně nevynutitelných nástrojů, přičemž tyto jsou mnohdy využívány jako alternativa k regulaci závaznými právními akty za situace, kdy je zjevné, že se nepodaří dosáhnout jejich přijetí. S ohledem na změny, jež přinesla Lisabonská smlouva, lze očekávat jen zintenzivnění tohoto trendu. Porovnáme-li formulaci zmocnění v článku 211 Smlouvy o ES s platnou právní úpravu v primárním právu, ve znění Lisabonské smlouvy, pak čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU, jež věcně předchozí úpravu nahradil, představuje výrazné rozšíření tohoto obecného zmocnění Komise, nově je například zahrnuto zmocnění k předkládání podnětů k uzavírání interinstitucionálních dohod.

Článek 211 Smlouvy o ES definoval nástroje, jež má Komise využívat, konkrétně byla zmíněna doporučení a stanoviska. Platná právní úprava obsažená v čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU naopak žádné konkrétní nástroje nezmiňuje, hovoří se jen o „vhodných podnětech“, což lze vnímat jako další doklad rozšíření obecného zmocnění.

*L. Senden* dále uvádí,<sup>17</sup> že z judikatury Soudního dvora lze dovodit, že soulad se zásadou svěřených pravomocí, ve formě stanovení právního základu opírajícího se o konkrétní ustanovení Smluv, nelze jako podmínku legality přijímaných opatření aplikovat na doporučení Komise a Rady. Jinými slovy, jestliže je určení právního základu v podobě konkrétního ustanovení Smlouvy podmínkou legality právně závazných aktů, toto neplatí pro přijímání doporučení. Tento závěr je opřen o rozsudek ve věci C-322/88 Grimaldi, ve kterém Soudní dvůr judikoval, že „[...] doporučení, která podle čl. 189 pátého pododstavce Smlouvy o EHS nejsou závazná, obvykle přijímají orgány Společenství v případech, kdy jim podle Smlouvy nepřísluší pravomoc k přijetí závazných aktů, nebo pokud se domnívají, že není namístě stanovit závaznější pravidla.“<sup>18</sup> S výše uvedeným závěrem lze souhlasit, je však třeba upřesnit, že tímto

---

<sup>16</sup> Srov. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 296.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 297.

<sup>18</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1989 ve věci C-322/88, Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles, Recueil [1989], s. 4407; k tomu srov. též rozsudek Soudu prvního stupně

není nikterak dotčena zásada svěřených pravomocí. I v tomto případě totiž platí v souladu s čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU, že každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. V jistém smyslu lze tedy vnímat obecné zmocnění k přijímání právně nevynutitelných nástrojů i jako výraz omezení pravomocí Komise.<sup>19</sup> Jinými slovy, pokud by Smlouvy nezakotvovaly působnost Komise v oblasti přijímání „konkrétního“ právně nevynutitelného nástroje, pozbývalo by obecné zmocnění k jeho přijetí smysl.

Samozřejmě však *a contrario* platí, že Komise nemohla využít článek 211 Smlouvy o ES jako obecný právní základ pro přijímání závazných právních aktů,<sup>20</sup> což samozřejmě platí obdobně i pro článek 17 Smlouvy o EU. Jak však Soudní dvůr rovněž judikoval, přímé svěření pravomocí k přijímání právně nevynutitelných nástrojů (na základě článku 211 Smlouvy o ES) dokládá, že dobrovolné jednání v souladu s právně nevynutitelnými nástroji je nezbytnou podmínkou dosahování cílů Smlouvy. Členský stát tedy nemůže napadat platnost právně nevynutitelného nástroje, který dobrovolně dodržuje.<sup>21</sup>

Je otázkou, zda výše uvedené platí pouze pro doporučení a stanoviska, či zda je možno uvedená pravidla aplikovat i na jiné právně nevynutitelné nástroje. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že takový postup není vyloučen. V rozsudku ve věci C-303/90 Francie proti Komisi<sup>22</sup> Soudní dvůr vztáhl uvedená pravidla i na kodex chování.

---

ze dne 13. prosince 1990 ve věci T-113/89, Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie "Nefarma" and Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1990], s. II-797, bod 79.

<sup>19</sup> K tomu srov. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 299.

<sup>20</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1991 ve věci C-303/90, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-5315, bod 30.

<sup>21</sup> Srov. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 13. prosince 1990 ve věci T-113/89, Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie "Nefarma" and Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1990], s. II-797, bod 79: „*That express conferral of the power to adopt acts with no binding force shows that voluntary compliance with the non-binding acts of the institutions is an essential element in the achievement of the goals of the Treaty. It follows that the non-binding character of a position taken by a Community institution cannot be challenged on the ground that the government to which the act was addressed conformed thereto.*“

<sup>22</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1991 ve věci C-303/90, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1991], s. I-5315.

Obecně formulované široké zmocnění<sup>23</sup> pro přijímání právně nevynutitelných nástrojů napomáhá Komisi v plnění jejích úkolů vyplývajících ze Smluv. Na druhé straně však široké užívání tohoto zmocnění ze strany Komise v praxi vyvolává řadu otázek, o jejichž shrnutí se pokouší následující podkapitoly.

#### IV.1.3 Členění

Podle *L. Senden*<sup>24</sup> je možno právně nevynutitelné nástroje<sup>25</sup> členit do tří skupin. První z nich představují nástroje informační a přípravné, zahrnující bílé a zelené knihy, akční plány a sdělení informativní povahy. Pro ně je charakteristické, že jejich účelem je vytyčit cíle a oblast působnosti budoucí právní úpravy, mají tedy jakousi „proto legislativní“ funkci.<sup>26</sup> Druhou skupinu pak tvoří výkladové a „rozhodovací“ nástroje<sup>27</sup>, které poskytují vodítka pro výklad a aplikaci práva a současně vytvářejí podklad pro budoucí rozhodování Komise. Mezi ně lze zařadit např. sdělení Komise s názvem „Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci“<sup>28</sup> nebo oznámení Komise o osvědčených postupech pro vedení řízení týkajících se článků 101 a 102 SFEU.<sup>29</sup> Tyto dokumenty přitom často odkazují na judikaturu Soudního dvora a v podstatě tak interpretují právní úpravu v jejím kontextu.<sup>30</sup> Třetí skupinu nástrojů pak lze označit za „řídící“<sup>31</sup>. Tyto

---

<sup>23</sup> *L. Senden* (*Senden, L. Soft Law in European Community Law*, cit. výše, s. 298) v této souvislosti používá výraz „carte blanche“.

<sup>24</sup> *Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše, s. 80.

<sup>25</sup> *L. Senden* (*Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše) v této souvislosti používá pojem „instruments“, což lze přeložit jako „nástroje“. Tento pojem je, a to i s ohledem na jeho významy v běžném jazyce, obecný. Jeví se nicméně jako vhodnější používat pojem „nástroje“ než pojem „akty“, který sice evokuje formu zveřejněného dokumentu, kterým vždy nástroje soft law jsou (v této souvislosti lze upozornit i na judikaturu ve věci „přípravných dokumentů“, o nichž je pojednáno v Kapitole V), ale na druhé straně může být zaměněn s pojmem „akt“ definovaným ve Smlouvách. Článek 288 Smlouvy o fungování EU hovoří o právních aktech; v jiných ustanoveních Smluv je nicméně často používán pojem „akt“ bez přívlastku „právní“ (srov. např. články 292 Smlouvy o fungování EU a 294 Smlouvy o fungování EU). V této souvislosti lze odkázat i na čl. 17 odst. 4 Jednacího řádu Komise (Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26), kde se pod pojmem „akt“ se rozumí: „[...] jakýkoli akt uvedený v článku 288 Smlouvy o fungování EU.“

<sup>26</sup> *L. Senden* (*Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše) v této souvislosti používá pojem „pre-law function“.

<sup>27</sup> *L. Senden* (*Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše) v této souvislosti používá pojem „interpretative and decisional instruments“.

<sup>28</sup> Úř. věst. C 11, 14.1.2011, s. 1.

<sup>29</sup> Úř. věst. C 308, 20.10.2011, s. 6; Smlouva o fungování EU (SFEU).

<sup>30</sup> Srov. např. sdělení Komise s názvem „Budoucí rámec soutěžního práva použitelný v odvětví motorových vozidel“, KOM (2009) 388 v konečném znění, {SEK(2009) 1052} {SEK(2009) 1053}.

<sup>31</sup> *L. Senden* (*Senden, L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, cit. výše) v této souvislosti používá pojem „steering instruments“.

mají převážně deklaratorní povahu, přičemž jejich cílem je interpretovat jednotlivé politiky a cíle Unie, často za účelem posílení spolupráce mezi členskými státy s tím, že formy spolupráce mají právně nezávazný charakter. Mezi nejvýznamnější akty tohoto druhu patří doporučení a stanoviska, o nichž se v kontextu právních aktů Unie zmiňuje článek 288 Smlouvy o fungování EU, přičemž přímo stanoví, že tato nejsou právně závazná. Ve vztahu k doporučením je třeba odkázat rovněž na článek 292 Smlouvy o fungování EU, který byl nově vložen Lisabonskou smlouvou.<sup>32</sup> Zmíněný článek upravuje obecnou pravomoc Rady a Komise přijímat doporučení. „*Uvedené orgány se proto nemusí opírat o pravomoc stanovenou pro jednotlivý případ ve zvláštním ustanoveních Smluv, [...]*“<sup>33</sup> Zde je však třeba připomenout, že pravomoc orgánů vydávat doporučení je omezena zásadou svěřených pravomocí.<sup>34</sup>

Výše uvedené členění má nicméně svá omezení. Jako příklad lze uvést sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Lepší správa pro jednotný trh“.<sup>35</sup> Toto sdělení, jehož deklarovaným cílem je „*obnovení závazku učinit jednotný trh efektivním nástrojem zajišťujícím růst*“,<sup>36</sup> v sobě zahrnuje všechny výše uvedené typy právně nevynutitelných nástrojů.<sup>37</sup> Komise deklaruje, že se za účelem uvolnění veškerého růstového potenciálu jednotného trhu musí členské státy a Komise zavázat k rychlému pokroku v oblastech, v nichž je růstový potenciál největší a v této souvislosti definuje i obsah závazku Komise a členských států.<sup>38</sup>

„Komise:

- podnikne konkrétní opatření, s jejichž pomocí zajistí, aby v těchto klíčových oblastech byla pravidla EU prováděna včasné, správně a účinně;
- připraví výroční zprávu o integraci jednotného trhu, jež bude fungování jednotného trhu sledovat v praxi a stanoví další opatření na úrovni EU a na úrovni vnitrostátní;

---

<sup>32</sup> Článek 292 Smlouvy o fungování EU do určité míry převzal úpravu obsaženou v čl. 110 odst. 1 třetí odrážce a čl. 211 druhé odrážce Smlouvy o ES, týkající se pravomoci Komise a Evropské centrální banky přijímat doporučení.

<sup>33</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 886.

<sup>34</sup> Srov. čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU.

<sup>35</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Lepší správa pro jednotný trh“ (KOM (2011) 669 v konečném znění, 12.10.2011).

<sup>36</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>37</sup> Jako další příklad komplexního dokumentu obdobné povahy lze uvést dělení Komise s názvem „Plán stability a růstu“ (KOM (2011) 669 v konečném znění, 12.10.2012).

<sup>38</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Lepší správa pro jednotný trh“, cit. výše, s. 5 a 6.



- bude seznam klíčových oblastí a legislativních aktů pravidelně přezkoumávat s cílem rozhodnout o jejich případné úpravě;  
U klíčových legislativních aktů, jež jsou spojeny s oblastmi vykazujícími růstový potenciál, by se členské státy měly zavázat, že:
- splní lhůty pro provedení a že právní předpisy provedou správně (0% deficit v provedení a v dosažení souladu);
- informují Komisi o specifických problémech spojených s návrhy prováděcích opatření a po přijetí prováděcích opatření zveřejní na internetu vysvětlení, jakým způsobem pravidla provedly a jak tato pravidla fungují v praxi;
- vyvinou veškeré úsilí na zajištění rychlého souladu tak, aby délka řízení o nesplnění povinnosti byla zkrácena na průměrný politický cíl osmnácti měsíců a délka dosažení úplného souladu s rozsudky Soudního dvora na průměrný politický cíl dvanácti měsíců.

*Soulad s těmito závazky hodlá Komise pravidelně vyhodnocovat.“*

Zmíněné klíčové oblasti jsou dále rozpracovány v příloze sdělení společně s přehledem legislativních aktů, které se k těmto oblastem váží a které vyžadují zvláštní pozornost. Příkladem lze uvést návrh opatření týkajících se předložení tzv. čtvrtého železničního balíčku:<sup>39</sup>

Klíčová oblast	Právní akt	Navrhované opatření
Doprava	<p>Čtvrtý železniční balíček:</p> <p>legislativní návrh, kterým se reviduje nařízení č. 881/2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice a kterým se mění směrnice o bezpečnosti a interoperabilitě, pokud jde o povolení typu vozidla a osvědčení bezpečnosti železničních podniků</p> <p>legislativní návrh o přístupu na železniční trh, z něhož plyne odpovídající úprava stávajícího <i>acquis</i> v oblasti přístupu na železniční trh (první železniční balíček a jeho následné změny)</p> <p>revize nařízení týkajícího se smluv o veřejných službách (nařízení (ES) č. 1370/2007)</p>	<p>Po přijetí návrhů (na programu před koncem roku 2012) Komise plánuje zahájit studii, v níž vyhodnotí účinnost provádění navrhovaných opatření (snížení nákladů na proces udělování povolení železničním vozidlům a zkrácení délky tohoto procesu, usnadnění přístupu na trh novým železničním podnikům).</p> <p>V této souvislosti rovněž přezkoumá provádění revidovaného nařízení č. 1370/2007. Konkrétně provede analýzu tržního dopadu plánovaného nového pravidla, které má pro účely udělování zakázek na veřejné železniční služby zavést nabídková řízení. Komise uspořádá seminář či semináře na podporu výměny osvědčených postupů.</p>

Opatření uvedená v tabulce ukazují na problematičnost výše uvedené klasifikace právně nevynutitelných nástrojů, k níž přispívá i jejich neohraničenost z hlediska obsahu a pravidel pro jejich aplikaci.

<sup>39</sup> Tamtéž, s. 17 a 18.

#### IV.1.4 Závaznost

Zmocnění pro přijímání právně nevynutitelných nástrojů se často opírá o konkrétní ustanovení Smluv.<sup>40</sup> Závaznost přitom můžeme vnímat ve dvojím smyslu, a to jednak z hlediska účinků, jež daný právní akt nebo jiný nástroj regulace vyvolává, ale i s ohledem na hodnocení příslušného právního aktu nebo jiného nástroje regulace jako pramene práva.

Doktrína často spojuje pojem pramene práva s jeho právní závazností.<sup>41</sup> Pokud nahlédneme na právně nevynutitelné nástroje z hlediska pramenů práva ve formálním smyslu, musíme myšlenku jejich právní závaznosti odmítnout. Tomuto výkladu nasvědčovaly i první rozsudky Soudního dvora týkající se této problematiky. V rozsudku ve spojených věcech 90 a 91/63 Komise proti Lucembursku a Belgii<sup>42</sup> se Soudní dvůr zabýval otázkou závaznosti usnesení Rady ze dne 4. dubna 1962, v němž se tato zavázala přijmout ve stanovené lhůtě příslušné rozhodnutí, a judikoval, že skutečnost, že Rada lhůtu pro přijetí rozhodnutí nedodržela jí nelze přičítat k tíži, protože nezávaznost uvedené lhůty vyplývá ze způsobu a formy, jež Rada zvolila k přijetí „závazku“. Nejednalo se totiž o závazný právní akt ve smyslu článku 189 Smlouvy o EHS, a proto k porušení Smlouvy ze strany Rady tedy nedošlo.<sup>43</sup>

Za přelomový, a to nejen z hlediska přiznání jistých právních účinků právně nevynutitelným nástrojům, je považován rozsudek ve věci 22/70 AETR,<sup>44</sup> který, jak uvádí *L. Senden*, vytvořil základ pro substantivní přístup k závaznosti právně nevynutitelných nástrojů, kdy je pro posouzení povahy, právní závaznosti a případných právních účinků důležité nikoli formální označení, ale obsah konkrétního právně nevynutitelného nástroje.<sup>45</sup> Žalobou ze dne 19. května 1970 se Komise domáhala zrušení usnesení Rady ze dne 20. března 1970, týkajícího se sjednání a uzavření

---

<sup>40</sup> Srov. článek 292 Smlouvy o fungování EU, čl. 207 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, čl. 173 odst. 2 Smlouvy o fungování EU a další.

<sup>41</sup> K tomu srov. např. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 35.

<sup>42</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1964, spojené věci 90/63 a 91/63, Komise Evropského hospodářského společenství proti Lucemburskému velkovévodství a Belgickému království, Recueil [1964], s. 625.

<sup>43</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1964, spojené věci 90 a 91/63, cit. výše, s. 631: „*The intention of the authors of the measures is clear from the fact that they adopted it under a style and form which are not those of the binding measures of the Council within the meaning of article 189 of the Treaty. Therefore the Council did not infringe the Treaty when it failed to observe the time-limits which it had set itself in its resolution of 4 april 1962.*“

<sup>44</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1971 ve věci 22/70, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, Recueil [1971], s. 263.

<sup>45</sup> Srov. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 250.

Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR) členskými státy Společenství v rámci Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů. Rada předběžně namítla nepřipustnost žaloby, když zpochybnila kvalifikaci sporného usnesení jako napadnutelného aktu ve smyslu prvního pododstavce článku 173 Smlouvy o ES. Rada se domnívala, že usnesení ze dne 20. března 1970 není aktem, který by byl přezkoumatelný na základě žaloby ve smyslu čl. 173 odst. 1 věty první Smlouvy o ES. *„Toto usnesení totiž ani svou formou, ani svým předmětem či obsahem není nařízením, rozhodnutím nebo směrnicí ve smyslu článku 189. Jedná se ve skutečnosti pouze o sladění politiky mezi členskými státy v rámci Rady, které jako takové nezaložilo žádné právo, žádnou povinnost, ani nezměnilo právní situaci.“*<sup>46</sup> Soudní dvůr nicméně zdůraznil, že článek 173 Smlouvy o ES tím, že vylučuje žalobu na zrušení, kterou mohou podat členské státy a orgány, pouze pro „doporučení a stanoviska“, jež nejsou podle posledního pododstavce článku 189 Smlouvy o ES závazná, pokládá za akty přezkoumatelné na základě žaloby každé opatření přijaté orgány, které směřuje k vyvolání právních účinků. Cílem této žaloby je tedy zajistit, v souladu s požadavkem článku 164 Smlouvy o ES, dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy. Tomuto cíli by odporoval restriktivní výklad podmínek přípustnosti žaloby, který by omezoval její dostupnost pouze na právní akty uvedené v článku 189 Smlouvy o ES.<sup>47</sup> Na základě výše uvedeného pak Soudní dvůr došel k závěru, že *„[ž]aloba na zrušení musí být dostupná v případě všech opatření přijatých orgány, bez ohledu na jejich povahu a formu, která směřují k vyvolání právních účinků.“*<sup>48</sup> K uvedenému závěru došel Soudní dvůr i v řadě následujících rozhodnutí.<sup>49</sup>

Substantivní přístup k závaznosti právně nevynutitelných nástrojů, který lze dovodit z výše citované judikatury Soudního dvora, spočívá v individuálním posuzování míry závaznosti jednotlivých nástrojů, jimž nebyla právem explicitně přiznána právní závaznost, a to na základě vyjádřené vůle tvůrce těchto nástrojů. Uznání této vedlejší, či doplňující, právní závaznosti<sup>50</sup> je vázáno na splnění řady podmínek, jež vyplývají

---

<sup>46</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1971 ve věci 22/70, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, cit. výše, body 35 a 36.

<sup>47</sup> Tamtéž, body 39 až 41.

<sup>48</sup> Tamtéž, bod 42.

<sup>49</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981 ve věci 60/81, International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1981], s. 2639.

<sup>50</sup> Srov. Senden, L. Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 251. – „*incidental legally binding force*“.

z konstantní judikatury Soudního dvora a týkají se úmyslu a vůle orgánu, jež nástroj přijal, právního základu a skutečnosti, zda je možno pravomoc, na základě které byl sporný nástroj přijat, opřít o tento právní základ.<sup>51</sup>

V rozsudku ze dne 13. prosince 1989 ve věci C-322/88 Grimaldi Soudní dvůr judikoval, že „[...] opatření [míněno doporučení], i pokud jde o osoby, jimž jsou určena, nemají sloužit k vytváření závazných účinků. Ani tedy nestanovují práva, na něž by se mohly jednotlivé osoby odvolat před vnitrostátními soudy.“ Dále Soudní dvůr rovněž uvedl, že tato doporučení nemohou být chápána v tom smyslu, že „[...] nemají žádný právní účinek. Vnitrostátní soudy jsou povinny tato doporučení zvážit při přijímání rozhodnutí ve sporech, které jim byly předloženy, zejména osvětlují-li výklad vnitrostátních opatření přijatých pro účely jejich uplatňování nebo mají-li doplnit závazné předpisy Společenství.“<sup>52</sup>

I když tedy právně nevynutitelné nástroje, jakými jsou doporučení, nejsou určena k tomu, aby vyvolávala závazné účinky a nemohou zakládat práva, kterých se jednotlivci mohou dovolávat před vnitrostátními soudy, nepostrádají veškeré právní účinky. Vnitrostátní soudy jsou povinny vzít doporučení v úvahu při řešení sporů, které jim byly předloženy, zejména pokud objasňují výklad vnitrostátních právních předpisů přijatých s cílem jejich provedení nebo pokud mají za cíl doplnit právní akty Evropské unie, které mají závaznou povahu.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> K tomu blíže *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 251 a násl.

<sup>52</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1989 ve věci C-322/88 Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles, Recueil [1989], s. 4407, body 16 a 18.

<sup>53</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 2010, spojené věci C-317/08, C-318/08, C-319/08 a C-320/08, Rosalba Alassini proti Telecom Italia SpA (C-317/08), Filomena Califano proti Wind SpA (C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono proti Telecom Italia SpA (C-319/08) a Multiservice Srl proti Telecom Italia SpA (C-320/08), Sbírka soudních rozhodnutí [2010], s. I-2213, bod 40; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1976 ve věci 113/75, Giordano Freccasetti proti Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil [1976], s. 983; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. června 1977 ve věci 90/76, S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde proti S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI), Recueil [1977], s. 1091; rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 1993 ve věci C-188/91, Deutsche Shell AG proti Hauptzollamt Hamburg-Harburg, Recueil [1993], s. I-363, bod 18; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. září 2003 ve věci C-207/01, Altair Chimica SpA proti ENEL Distribuzione SpA., Recueil [2003], s. I-8875, bod 41; stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 27. října 2005 ve věci C-212/04, bod 50: „Rozsah, ve kterém jsou soudy vázány právem Společenství, ozřejmuje rovněž skutečnost, že podle judikatury Soudního dvora jsou dokonce povinny vzít v úvahu právně nezávazná doporučení.“; rozsudek Soudního dvora ze dne 24. dubna 2008 ve věci C-55/06, Arcor AG & Co. KG proti Bundesrepublik Deutschland, Sbírka soudních rozhodnutí [2008], s. I-2931, bod 94; stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 85.

Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku ve věci C-322/88 Grimaldi hovoří o právních účincích doporučení. Je otázkou, zda je možno uvedené závěry Soudního dvora vztáhnout i na jiné právně nevynutitelné nástroje. Ze stanoviska generální advokátky V. Trstenjak, předneseného ve věci C-101/08<sup>54</sup>, vyplývá, že uvedené účinky je možno vztáhnout i na stanoviska. Pokud však budeme nahlížet na doporučení a stanoviska prizmatem Smluv a jejich systematiky, pak je třeba konstatovat, že tyto mají mezi právně nevynutitelnými nástroji specifické postavení. Článek 288 Smlouvy o fungování EU vyjmenovává doporučení a stanoviska mezi právními akty Unie, byť samozřejmě zdůrazňuje, že nejsou závazná.

Generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve stanovisku ve věci C-415/07 vztahuje účinky rozsudku ve věci C-322/88 Grimaldi i na další instrumenty soft law a dodává, že: „[...] neexistuje žádná vážná překážka pro rozšíření této judikatury na jiné druhy soft law, jako například pokyny“.<sup>55</sup> Přestože tento názor není doktrínou všeobecně přijímán,<sup>56</sup> nelze jej bez dalšího odmítnout, a to zejména s ohledem na mezinárodně právní povahu Smluv a s tím související nutností vykládat je v kontextu se zásadami obecného mezinárodního práva ve všech jejich souvislostech, tedy včetně bodů odůvodnění a tzv. přípravných dokumentů („travaux préparatoires“).<sup>57</sup>

Jedním z problémů, který je v souvislosti se závazností právně nevynutitelných nástrojů zmiňován, je jejich „nezrušitelnost“.<sup>58</sup> Jinými slovy, tyto nástroje nepodléhají přezkumu legality Soudním dvorem. Z čl. 263 prvního pododstavce Smlouvy o fungování EU vyplývá, že Soudní dvůr přezkoumává legalitu legislativních aktů, aktů

---

<sup>54</sup> Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak přednesené dne 30. května 2009 ve věci C-101/08, bod 85: „Podobně jako stanoviska představují doporučení podle čl. 249 odst. 5 ES [čl. 288 poslední pododstavec Smlouvy o fungování EU] nezávazné akty orgánů Společenství, které sice mohou mít případně význam jakožto výkladová pomůcka, z nichž však pro jednotlivce nelze dovodit žádné povinnosti nebo práva.“

<sup>55</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera přednesené dne 27. listopadu 2008 ve věci C-415/07, bod 34.

<sup>56</sup> K tomu srov. např. *Senden, L.* Soft Law in European Community Law, cit. výše, s. 391.

<sup>57</sup> K tomu blíže Kapitola V.

<sup>58</sup> Srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů ([2007/2028\(INI\)](#)), bod odůvodnění Q: „[...] vzhledem k tomu, že článek 230 Smlouvy o ES [nyní článek 263 Smlouvy o fungování EU] neumožňuje zrušit doporučení, protože nejsou závazná“.

Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek. Potvrzení tohoto ustanovení lze nalézt i v judikatuře Soudního dvora.<sup>59</sup>

V souvislosti s otázkou nezrušitelnosti právně nevynutitelných nástrojů lze odkázat také na rozsudek Soudního dvora ve věci 60/81 IBM proti Komisi.<sup>60</sup> Komise prošetřovala, na základě podnětů konkurenčních firem, obchodní praktiky IBM a jejích dceřiných společností za účelem určení toho, zda tyto praktiky představují zneužití dominantního postavení na trhu ve smyslu článku 86 Smlouvy o EHS. Dopisem ze dne 19. prosince 1980, podepsaným generálním ředitelem pro hospodářskou soutěž, byla IBM informována, že Komise proti ní zahájila řízení na základě článku 3 nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy,<sup>61</sup> a že má v úmyslu přijmout rozhodnutí týkající se porušení článku 86 Smlouvy o EHS. Tímtež dopisem obdržela IBM oznámení námitek ve smyslu článku 2 nařízení Komise č. 99/63 ze dne 25. července 1963 o slyšeních podle čl. 19 odst. 1 a 2 nařízení Rady č. 17.<sup>62</sup> Generální ředitel pro hospodářskou soutěž společnost IBM požádal, aby na námítky písemně odpověděla ve stanovené lhůtě a upřesnil, že později bude mít příležitost vyjádřit své stanovisko ústně při slyšení. IBM usoudila, že akty, které jí byly sděleny dopisem ze dne 19. prosince 1980, byly stíženy řadou vad a požádala Komisi, aby stáhla oznámení námitek a ukončila řízení. Vzhledem k tomu, že Komise této žádosti nevyhověla, podala IBM projednávanou žalobu, jíž se domáhala zrušení dotyčných aktů. Na podporu žaloby zdůraznila IBM, že napadené akty nedodržely minimální požadavky stanovené pro takové akty a z důvodu chybného obsahu oznámení námitek, stanovení nedostatečných lhůt a skutečnosti, že si Komise vyhradila právo vznést dodatečně další námítky, neumožnily IBM se hájit. IBM se mimoto domnívala, že napadené akty představují protiprávní výkon pravomocí Komise, neboť nebyly předmětem rozhodnutí všech členů Komise ve sboru, a dále tvrdila, že napadené akty

---

<sup>59</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 31. března 1971 ve věci 22/70, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství („AETR“), Recueil [1971], s. 263, bod 42; stanovisko generálního advokáta P. Madura přednesené dne 2. února 2006 ve věci C-11/05, bod 24: „*Jedině ustanovení se závaznými právními účinky může být podrobena kontrole legality[...]*“

<sup>60</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981 ve věci 60/81, International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1981], s. 2639.

<sup>61</sup> Nařízení č. 17, První nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 13, 21.2.1962, s. 204).

<sup>62</sup> Regulation No 99/63/EEC of the Commission of 25 July 1963 on the hearings provided for in Article 19 (1) and (2) of Council Regulation No 17 (Úř. věst. 127, 20.8.1963, s. 2268).

porušují zásadu „zdvořilosti“ (comity) a nezasahování mezinárodního práva, kterou měla Komise vzít v úvahu dříve, než dotčené akty přijala.

Komise zdůraznila, že napadené akty jsou procesními úkony, jimiž Komise vyjádřila své stanovisko, které mohla následně změnit, a že tyto akty jsou předběžné ve vztahu ke konečnému rozhodnutí, které má Komise při skončení řízení přijmout. Tyto akty tedy nepředstavují rozhodnutí, která mohou být předmětem žaloby na základě článku 173 Smlouvy o EHS. Soudní dvůr zdůraznil, že „[ž]aloba na neplatnost může být podle článku 173 Smlouvy vznesena proti aktům Rady a Komise, s výjimkou doporučení a stanovisek. Tento opravný prostředek má v souladu s článkem 164 zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy a restriktivní výklad podmínek přípustnosti žaloby, omezující její dosah pouze na kategorie aktů uvedené v článku 189, by byl v rozporu s tímto cílem. [...] Pro určení toho, zda napadená opatření jsou akty ve smyslu článku 173, je tedy namístě držet se jejich podstaty. Akty nebo rozhodnutí, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 173, mohou být podle ustálené judikatury Soudního dvora pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobkyně a které podstatným způsobem mění její právní postavení. Naproti tomu forma, jakou jsou přijaty, je co do možnosti napadnout je žalobou na neplatnost v zásadě nepodstatná.“<sup>63</sup> Žaloba byla nicméně nakonec Soudním dvorem zamítnuta jako nepřipustná. Důvodem byla mimo jiné i skutečnost, že napadené akty nebyly „konečnými akty“ v procesu rozhodování Komise: „[...] V případě aktů nebo rozhodnutí vypracovaných v řízení probíhajícím v několika etapách, zejména jako závěr vnitřního postupu, vyplývá z téže judikatury, že napadnutelný akt představují v zásadě pouze ta opatření, která určují konečný postoj Komise nebo Rady v závěru tohoto řízení, a nikoli přechodné opatření určené k přípravě konečného rozhodnutí. [...] Jinak by tomu bylo jen tehdy, kdyby akty nebo rozhodnutí přijaté v průběhu přípravného řízení nejen splňovaly všechny výše popsané právní charakteristiky, ale samy by představovaly konečný závěr zvláštního řízení, odlišného od řízení, které má umožnit Komisi nebo Radě rozhodnout o věci samé. [...] Krom toho je namístě poznamenat, že i když čistě přípravná opatření jako taková nemohou být předmětem žaloby na neplatnost, lze jejich případné právní vady

---

<sup>63</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981 ve věci 60/81, International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1981], s. 2639, body 8 a 9.

uplatňovat na podporu žaloby proti konečnému aktu, jehož přípravnou etapu představují.“<sup>64</sup> Ve světle výše uvedeného lze tedy dojít k závěru, že není důležitá forma aktu, ale jeho obsah a právní účinky.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Tamtéž, body 10 až 12.

<sup>65</sup> K tomu srov. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 830; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1971 ve věci 22/70, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství („AETR“), Recueil [1971], s. 263, bod 42; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. října 1990 ve věci C-366/88, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-3571, bod 8; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. března 1980 ve věci 133/79, Sucrimex SA a Westzucker GmbH proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1980], s. 1299, bod 15; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 10. července 1990 ve věci T-64/89, Automec Srl proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1990], s. II-367; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 24. března 1994 ve věci T-3/93, Société Anonyme à Participation Ouvrière Compagnie Nationale Air France proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1994], s. II-121; rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1998, spojené věci C-68/94 a C-30/95, Francouzská republika a Société commerciale des potasses et de l'azote (SCPA) a Entreprise minière et chimique (EMC) proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. I-1375, body 62 a 63; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2000 ve věci C-147/96, Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-4723, bod 27; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. dubna 2000 ve věci C-443/97, Španělské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2415, bod 27; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 2004 ve věci C-123/03 P, Komise Evropských společenství proti Greencore Group plc., Recueil [2004], s. I-11647, bod 44; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. července 2008 ve věci C-521/06 P, Athinaiki Techniki AE proti Komisi Evropských společenství, Sběrka soudních rozhodnutí [2008], s. I-5829, bod 29; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. ledna 2010 ve věci C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds eV proti Evropské komisi, Sběrka soudních rozhodnutí [2010], s. I-669, body 51 a 52; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. listopadu 2010 ve věci C-322/09 P, NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB proti Evropské komisi, Sběrka soudních rozhodnutí [2010], s. I-11911, body 45 a 46: „[...] V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že žaloba na neplatnost ve smyslu článku 230 ES [Smlouvy o ES] může být podána proti veškerým aktům přijatým orgány, bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem změni jeho právní postavení [...] Z ustálené judikatury týkající se přípustnosti žaloby na neplatnost rovněž vyplývá, že za účelem kvalifikace napadených aktů je třeba se zaměřit na samotný obsah těchto aktů.“; rozsudek Tribunálu ze dne 12. května 2011 ve věci Věc T-488/09, Jager & Polacek GmbH proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM), dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí; stanovisko generálního advokáta Y. Bota přednesené dne 5. července 2012 ve věci C-402/11 P, body 35 až 41: „[...] Z ustálené judikatury [...] vyplývá, že rozhodnutím, které může být jako takové předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU [Smlouvy o fungování EU], může být pouze akt, který může zakládat právně závazné účinky. Jinými slovy podle Soudního dvora musejí být dotčeny zájmy žalobce a jeho právní postavení musí být změněno podstatným způsobem. [...] Je rovněž nesporné, že pro účely určení, zda akt vyvolává takové účinky, je třeba se zabývat jeho obsahem, a nikoli jeho formálními aspekty. Je tak nerelevantní, že tento akt jeho autor jako rozhodnutí neoznačí. [...] Tato judikatura umožňuje vztáhnout působnost žaloby na neplatnost na akty, které formálně neodpovídají kvalifikaci „rozhodnutí“, ale z obsahového hlediska vyvolávají právně závazné účinky. Umožňuje též zabránit tomu, aby se orgány nezpochybily přezkumu ze strany unijního soudu, pokud nevyhoví pouze formálním náležitostem, jako je název aktu, jeho odůvodnění či uvedení ustanovení, která jsou jeho právním základem. [...] Existence právně závazných účinků má zvláštní význam, jestliže jde o posouzení napadnutelnosti aktu, který spadá do rámce takového správního řízení zahrnujícího několik fází, jako je řízení týkající se přezkoumání námitek u OHIM. V tomto rámci OHIM přijímá řadu aktů, na základě nichž rozhoduje nejen o organizačních procesních opatřeních, ale rovněž provádí konečné posouzení týkající se opodstatněnosti návrhu. Všechny tyto akty přitom vůči účastníkům řízení nevyvolávají právní účinky. [...] Soudní dvůr tedy tyto akty dělí do různých kategorií. [...] Do první kategorie patří akty, na základě nichž dotčený orgán s konečnou platností vyjadřuje své stanovisko na konci řízení. Tyto akty představují napadnutelné akty v rozsahu, v němž vyvolávají právně závazné účinky, a nenásleduje po nich



V tomto kontextu je třeba upozornit rovněž na rozsudek ve věci C-131/03 P, R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. a další proti Komisi, v němž Soudní dvůr připomněl, že „[...] z ustálené judikatury vyplývá, že akty nebo rozhodnutími, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost, mohou být pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a která podstatným způsobem mění jeho právní postavení“.<sup>66</sup> Dále však dovodil, že předmětem přezkumu dle článku 230 Smlouvy o ES<sup>67</sup> nejsou pouze přípravné akty, ale také:<sup>68</sup> „[...] jakékoli akty, které nevyvolávají právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy procesních subjektů, jako jsou potvrzující akty a čistě prováděcí akty<sup>69</sup>, prostá doporučení a stanoviska<sup>70</sup> a v zásadě i interní pokyny.<sup>71</sup>“

Od otázky nezrušitelnosti právně nevynutitelných nástrojů je nutno odlišit otázky související s jejich výkladem. Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o výkladu Smluv a aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie bez výjimky.<sup>72</sup> Soudní

---

žádný jiný akt, proti němuž by mohla být podána žaloba na neplatnost. Tak je tomu v případě rozhodnutí, na základě kterého OHIM rozhoduje, že námitky určitého podniku jsou opodstatněné, a v důsledku toho zápis ochranné známky Společenství zamítá. [...] Do druhé kategorie patří mezitímní akty, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí.“

<sup>66</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2006 ve věci C-131/03 P, R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. a další proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2006], s. I-7795, bod 54.

<sup>67</sup> Nyní článek 263 Smlouvy o fungování EU.

<sup>68</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2006 ve věci C-131/03 P, R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. a další proti Komisi Evropských společenství, cit. výše, bod 55.

<sup>69</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 1. prosince 2005 ve věci C-46/03, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2005], s. I-10167, bod 25.

<sup>70</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 1995 ve věci C-476/93 P, Nutril SpA proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1995], s. I-4125, bod 30.

<sup>71</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. února 1988 ve věci 190/84, Parti écologiste "Les Verts" proti Evropskému parlamentu, Recueil [1988], s. 1017, bod 8; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 9. října 1990 ve věci C-366/88, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1990], s. I-3571, bod 9; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. dubna 2000 ve věci C-443/97, Španělské království proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-2415, body 27 a 28; k tomu je třeba dodat, že se ve zmíněné judikatuře objevují pojmy „internal instructions“ a „internal guidelines“.

<sup>72</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2010 ve věci C-137/08, VB Pénzügyi Lízing Zrt. proti Ferenc Schneider, Sbíрка soudních rozhodnutí [2010], s. I-10847, bod 38; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1989 ve věci C-322/88 Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles, Recueil [1989], s. 4407, bod 8; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1992 ve věci C-94/91, Hans-Otto Wagner GmbH proti Fonds d'intervention et de Régularisation du Marché du Sucre, Recueil [1992], s. I-2765, body 16 a 17; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2006 ve věci C-11/05, Friesland Coberco Dairy Foods BV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/kantoor Groningen, Sbíрка soudních rozhodnutí [2006], s. I-4285, body 35 a 36.

dvůr ale také judikoval, že neexistence právní závaznosti aktu Komise nebrání Soudnímu dvoru v tom, aby v rámci řízení o předběžné otázce provedl jeho výklad.<sup>73</sup>

#### IV.1.5 Úskalí užívání právně nevynutitelných nástrojů

Zmocnění Komise pro přijímání právně nevynutitelných nástrojů je ve Smlouvě, konkrétně pak v čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU, formulováno velmi široce. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto obecné zmocnění nemůže být užito jako právní základ pro přijetí závazného právního aktu,<sup>74</sup> pokud se však týká právně nevynutitelných nástrojů, Komise je v zásadě omezena pouze dvěma skutečnostmi. První představuje požadavek, aby byly právně nevynutitelné nástroje přijímány v oblasti spadající do působnosti Komise, což je projevem zásady svěřených pravomocí. Druhým je pak situace, kdy konkrétní ustanovení Smlouvy obsahuje pravidla pro přijímání opatření k jeho provedení, a to včetně právně nevynutitelných nástrojů.<sup>75</sup>

Kromě velmi širokého zmocnění pro jejich přijímání lze problém právně nevynutitelných nástrojů dále spatřovat v tom, že jejich využívání narušuje institucionální rovnováhu uvnitř Evropské unie, resp. funkční dělbu moci mezi jejími orgány,<sup>76</sup> což naopak zpětně snižuje legitimitu rozhodování unijních orgánů a institucí.<sup>77</sup> Jinými slovy, Komise tím, že využívá právně nevynutitelných nástrojů fakticky obchází pravomoci ostatních orgánů EU. Dochází tak k přesunu rozhodovacích procesů mimo standardní procedury, přičemž rozšířené užívání těchto nástrojů má i zásadní dopad na výklad, provádění a aplikaci práva EU.

Snaha Komise využívat místo standardních právně závazných metod regulace, které mají oporu ve Smlouvách, metody právně nezávazné, je od počátku předmětem kritiky ze strany ostatních orgánů, zejména pak Parlamentu, což je pochopitelné

---

<sup>73</sup> K tomu srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 6. září 2012 ve věci C-226/11, bod 46: „*Nejprve je nutno poznamenat, že neexistence právní závaznosti aktu Komise, jako například oznámení de minimis, nebrání Soudnímu dvoru v tom, aby v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 267 odst. 1 písm. b) SFEU provedl jeho výklad.*“; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 2009 ve věci C-415/07, *Lodato Gennaro & C. SpA proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a SCCI*, Sběrka soudních rozhodnutí [2009], s. I-2599, v němž se Soud zabýval výkladem pokynů Komise pro podporu zaměstnanosti.

<sup>74</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1991 ve věci C-303/90, *Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství*, Recueil [1991], s. I-5315.

<sup>75</sup> Srov. např. čl. 139 odst. 4 písm. a) Smlouvy o fungování EU nebo čl. 140 odst. 2 Smlouvy o fungování EU a další.

<sup>76</sup> K pojmu „funkční dělba moci“ srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 273 a násl.

<sup>77</sup> Srov. *Senden, L.* Soft law and its implications for institutional balance in the EC, cit. výše, s. 80.

s ohledem na skutečnost, že pro užívání právně nevynutitelných nástrojů, jako jsou doporučení a výkladová sdělení, není stanoven žádný postup, v jehož rámci by probíhaly konzultace s Parlamentem.

Argumentace Parlamentu ve vztahu k užívání právně nevynutitelných nástrojů je shrnuta v usnesení ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů.<sup>78</sup> Parlament se ohradil proti užívání pojmu právně nevynutitelné nástroje („soft law“),<sup>79</sup> který sice vychází z běžné praxe, je však dvojznačný a zavádějící a neměl by být proto používán v žádném dokumentu orgánů Společenství. Dále zdůraznil, že právně nevynutitelné nástroje, jako jsou doporučení, zelené a bílé knihy nebo Závěry Rady, nemají žádnou právní váhu ani nejsou závazné. Tyto nástroje současně neposkytují plnou soudní ochranu a rozsáhlé využívání právně nevynutitelných nástrojů by znamenalo posun od jedinečného modelu Společenství k tradičnímu modelu mezinárodní organizace. Právní jistota, zachování právního státu, uplatnitelnost a vynutitelnost práva mohou být zaručeny pouze tehdy, jsou-li právní předpisy přijímány v rámci institucionálních postupů uvedených ve Smlouvě, přičemž průhlednost rozhodovacích procesů je zaručena také dodržováním institucionální rovnováhy. Užívání právně nevynutitelných nástrojů v oblastech, v nichž mají orgány Společenství pravomoc vydávat právní předpisy a v nichž se regulace právem EU jeví jako vhodná s ohledem na zásadu subsidiarity a proporcionality, by narušovalo zásadu svěřených pravomocí. V oblastech, které spadají do pravomoci Společenství vydávat právní předpisy, ale kde zjevně chybí politická vůle k přijímání právních předpisů, existuje, dle vyjádření Parlamentu, nebezpečí, že používáním právně nevynutitelných nástrojů mohou být obcházeny příslušné zákonodárné orgány, přehlíženy zásady demokracie a právního státu, uvedené v článku 6 Smlouvy o EU, a také zásady subsidiarity a proporcionality, zakotvené v článku 5 Smlouvy o ES,<sup>80</sup> v důsledku čehož Komise může překročit rámec svých pravomocí. Právně nevynutitelné nástroje mohou u veřejnosti vytvářet dojem "superbyrokracie" bez demokratické legitimacy, která je občanům nejen příliš vzdálená, ale dokonce nepřátelská, a která je připravena uzavírat dohody s vlivným zájmovými skupinami. Občané přitom nemají možnost zákonné

---

<sup>78</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů (2007/2028(INI)).

<sup>79</sup> Parlament se současně ohrazuje i proti užívání pojmů „dura lex“ a „mollis lex“, a to vzhledem k tomu, že jsou pojmově zavádějící.

<sup>80</sup> Nyní článek 5 Smlouvy o EU.

obranu proti nepříznivým účinkům takových opatření. Parlament současně v uvedeném usnesení:<sup>81</sup>

*„7. naléhavě žádá Komisi, aby během přijímání nezávazných aktů Společenství usilovala obzvláště o zajištění průhlednosti, zviditelnění a demokratické odpovědnosti a aby v rozhodovacím procesu více používala hodnocení dopadů;*

*8. vyzývá Komisi, aby předtím, než navrhne opatření využívající právně nevynutitelné nástroje, zejména zvažila účinky právně nevynutitelných nástrojů na spotřebitele a případné opravné prostředky.“*

Parlament rovněž vyjádřil názor, že by se ze schválení konzultačních dokumentů a politických prohlášení neměl vyvozovat právní závazek přijmout příslušné právní předpisy a úloha výkladových sdělení Komise by neměla překračovat legitimní cíl, kterým je vytvoření právní jistoty. Slouží-li výkladová sdělení ke stanovení nových povinností, nepřipustným způsobem rozšiřují tvorbu právních předpisů prostřednictvím právně nevynutitelných nástrojů. S odvoláním na rozsudek Soudního dvora ve věci C-57/95 Francie proti Komisi<sup>82</sup> Parlament dále dovodil, že pokud sdělení stanoví podrobná opatření, která nejsou přímo zajištěna svobodami uvedenými ve Smlouvě, odchyluje se od svého účelu, a je tedy neplatné. Dle názoru Parlamentu by měla být sdělení, která splňují výše uvedená kritéria, omezena pouze na případy, kdy Parlament a Rada, tj. zákonodárné orgány, vyzvaly Komisi, aby příslušná výkladová sdělení vypracovala. Ačkoli je Komise oprávněna užívat předlegislativní nástroje, nemělo by se předlegislativního procesu zneužívat, ani jej nepřiměřeně prodlužovat.

Uvedené usnesení Parlamentu velmi strukturovaně a poměrně vyčerpávajícím způsobem shrnuje výtky proti širokému užívání právně nevynutitelných nástrojů, a to včetně analýzy souladu jejich užívání s obecnými zásadami práva EU. Přestože bylo předmětné usnesení Parlamentu přijato před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, lze výhrady v něm uvedené vztáhnout i na užívání právně nevynutitelných nástrojů v kontextu platné právní úpravy vyplývající ze Smluv.

---

<sup>81</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů (2007/2028(INI)), body 7 a 8.

<sup>82</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997 ve věci C-57/95, Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1997], s. I-1627, body 23 až 26.

## IV.2 Interinstitucionální dohody

Institucionální praxe vedla postupně ke vzniku celé řady aktů vyjadřujících vzájemné závazky institucí. Tyto akty se vyznačují rozmanitostí, pokud jde o jejich účel, formu i obsah. Z formálního hlediska se jedná o dohody, jejichž obsah vyplývá ze shodné vůle vyjádřené prohlášeními orgánů Unie nebo z výměny dopisů mezi jejich předsedy.<sup>83</sup> „*Vztahy mezi Parlamentem a Komisí a mezi Parlamentem a Radou se tak často řídí tímto typem neformálních dohod, které v mnohém připomínají „úmluvy o ústavě“ podle britského ústavního práva.*“<sup>84</sup> Tyto akty mohou mít rovněž podobu společných prohlášení publikovaných v Úředním věstníku.<sup>85</sup> Jeden z typů těchto aktů jsou i interinstitucionální dohody.<sup>86</sup> Mezi ně bývají nicméně řazeny i dokumenty, jež nejsou jako interinstitucionální dohody formálně označeny.<sup>87</sup>

Postavení interinstitucionálních dohod je specifické i s ohledem na změny, které přinesla Lisabonská smlouva. V souladu s článkem 295 Smlouvy o fungování EU se Parlament, Rada a Komise navzájem konzultují a vzájemnou dohodu upravují způsoby své spolupráce. Za tímto účelem mohou v souladu se Smlouvami uzavírat

---

<sup>83</sup> Příkladem může být dohoda Plumb-Delors ze dne 14. března 1988, která byla uzavřena formou výměny dopisů mezi předsedou Evropské komise Jacquesem Delorsem, a předsedou Evropského parlamentu Henrym Plumbem; k tomu blíže Kapitola II.

<sup>84</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 354.

<sup>85</sup> K tomu srov. např. Prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise a Prohlášení Komise (Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 19).

<sup>86</sup> Např. Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody zpracování právních aktů (2002/C 77/01)(Úř. věst. C 77, 28.3.2002, s. 1); Interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství (1999/C 73/01)(Úř. věst. C 73, 17.3.1999, s. 1); Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 s názvem „Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů“ (96/C 102/02) (Tento dokument zrušuje a nahrazuje dokument uveřejněný v Úř. věst. C 293 dne 8. listopadu 1995)(Úř. věst. C 102, 4.4.1996, s. 2); návrh Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o spolupráci v rozpočtových záležitostech (KOM(2010) 73 konečném znění); Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení(2006/C 139/01); Interinstitucionální dohoda ze dne 6. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu (1999/C 172/01)(Úř. věst. C 172, 18.6.1999, s. 1); Interinstitucionální dohoda ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)(Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 15).

<sup>87</sup> Např. Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47); Modus vivendi ze dne 20. prosince 1994 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí týkající se prováděcích opatření pro akty přijímané v souladu s postupem stanoveným v článku 189b Smlouvy o ES (Modus vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty; Úř. Věst. C 293, 8.11.1995, s. 1); Kodex jednání týkající se přístupu k dokumentům Rady a Komise (Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC; Úř. Věst. L 340, 31.12.1993, s. 41)); k tomu srov. též Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 354; Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 891.

interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu. Toto ustanovení, které je odrazem zásady, že orgány Unie mezi sebou loajálně spolupracují,<sup>88</sup> současně vyjadřuje posílenou roli Parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.<sup>89</sup> Z textace článku nevyplývá, jaká kritéria určují závaznost interinstitucionálních dohod. Bude proto třeba v každém konkrétním případě zkoumat z textu dohody, zda existuje úmysl orgánů přiznat dohodě právní závaznost.<sup>90</sup> S právní závazností současně souvisí i otázka, zda tato zahrnuje právní závaznost mezi orgány Unie, či zda se právní závazností rozumí i skutečnost, že tyto dohody mohou vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám.

Lisabonskou smlouvou byla Komisi ve vztahu k interinstitucionálním dohodám přiznána významná role. V souladu s čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU činí Komise podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod. Interinstitucionální dohody současně hrály a hrají důležitou roli při interpretaci ustanovení Smluv upravujících legislativní proces, a to včetně přijímání právních aktů k provedení základních aktů.<sup>91</sup>

V případě interinstitucionálních dohod je často deklarován jako důvod pro jejich přijetí zvýšení legitimacy rozhodování.<sup>92</sup> V tomto kontextu lze odkázat i na usnesení Evropského parlamentu o přenesení zákonodárné pravomoci,<sup>93</sup> v němž tento vyzval k přijetí interinstitucionální dohody v zájmu zajištění lepší koordinace přenesení pravomoci dle článku 290 Smlouvy o fungování EU.

O významu, který je interinstitucionálním dohodám obecně přikládán, svědčí i Prohlášení k článku 10 Smlouvy o založení Evropského společenství, připojené

---

<sup>88</sup> Srov. čl. 13 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

<sup>89</sup> Článek 295 Smlouvy o fungování EU obsahově vychází z čl. 218 odst. 1 Smlouvy o ES, dle kterého se Rada a Komise navzájem konzultovaly a vzájemnými dohodami upravovali způsoby své spolupráce.

<sup>90</sup> K tomu srov. Šylová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 891.

<sup>91</sup> V tomto kontextu lze odkázat například na dokument s názvem Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci (Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci ze dne 14. dubna 2011 (dok. 8753/1/11 REV 1), jež sice není formálně označen jako interinstitucionální dohoda, naplňuje však její pojmové znaky.

<sup>92</sup> K tomu srov. např. bod I.1 Rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47): „*Parlament a Komise se dohodly – za účelem lepšího zohlednění nového „mimořádného partnerství“ mezi oběma orgány – na níže uvedených opatřeních k posílení politické odpovědnosti a legitimacy Komise, k rozšíření konstruktivního dialogu a ke zlepšení toku informací mezi těmito dvěma orgány a jejich spolupráce, pokud jde o postupy a plánování.*“

<sup>93</sup> Srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2010 o přenesení zákonodárné pravomoci (2010/2021(INI)).

ke Smlouvě z Nice,<sup>94</sup> jež hovoří o tom, že Parlament, Rada a Komise mohou, v souladu se zásadou loajální spolupráce uzavírat v případě nutnosti a k usnadnění provádění Smluv interinstitucionální dohody. Tyto dohody však nesmí měnit ani doplňovat znění Smluv a musí s nimi souhlasit všechny tři instituce.<sup>95</sup> Interinstitucionální dohody je třeba vnímat i v kontextu naplňování zásady institucionální rovnováhy. Parlament těchto dohod systematicky využívá k získání výhodnějšího postavení ve vztahu k Radě a Komisi.<sup>96</sup>

#### IV.3.1 Členění

Jak vyplývá i z předchozího výkladu, jakékoli členění právně nevynutitelných nástrojů, a to včetně interinstitucionálních dohod, má s ohledem na jejich flexibilitu svá úskalí, v doktríně je však možno se s členěním interinstitucionálních dohod setkat. *D. Simon*<sup>97</sup> například rozlišuje v závislosti na účelu interinstitucionálních dohod dvě kategorie těchto aktů. První skupina společných prohlášení a interinstitucionálních dohod určuje pravidla, jimiž se řídí spolupráce mezi komunitárními institucemi, a v tomto směru doplňuje a upřesňuje mechanismy stanovené Smlouvami. Do této skupiny pak řadí dohody vztahující se ke schvalování rozpočtu nebo ke způsobu spolupráce mezi institucemi. Druhá skupina dohod si klade za cíl formalizovat společný postoj institucí k otázkám, které jsou považovány za zásadní.<sup>98</sup> S ohledem na změny, které přinesla Lisabonská smlouva se však jeví jako vhodnější zvolit za třídící kritérium nikoli obsahové hledisko, ale hledisko právní závaznosti.

---

<sup>94</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Úř. věst. C 80, 10.3.2001).

<sup>95</sup> Srov. Niceská smlouva (Úřední věstník C 80 ze dne 10. března 2001), Deklarace k článku 10 Smlouvy o založení ES: „[...] *Such agreements may not amend or supplement the provisions of the Treaty and may be concluded only with the agreement of these three institutions.*“; k tomu srov. též *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 356.

<sup>96</sup> K tomu srov. *Kietz, D., Maurer, A.* The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements, cit. výše, s. 3; příkladem takové dohody může být Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47).

<sup>97</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 354 a 355.

<sup>98</sup> V tomto kontextu je odkazováno na Interinstitucionální dohodu ze dne 25. října 1993 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o transparentnosti, demokracii a subsidiaritě (Bulletin Evropských společenství, č. 10-1993, s. 128 a 129).

#### IV.3.2 Závaznost

Právní síla interinstitucionálních dohod, jakož i obdobných dokumentů, je poněkud sporná.<sup>99</sup> Soudní dvůr připustil, že tyto dohody mohou vyvolávat právní účinky mezi orgány a institucemi,<sup>100</sup> dospěl však současně k závěru, že nemohou samy o sobě vyvolávat závazné právní účinky vůči třetím osobám a nelze proto proti nim podat žalobu na neplatnost.<sup>101</sup> Judikatura nicméně obsahuje odkazy na ustanovení obsažená v interinstitucionálních dohodách.<sup>102</sup> Interinstitucionální dohody rovněž často vedou ke vzniku ustálené praxe, které následně může být přiznána právní závaznost: „[b]ez ohledu na právní sílu, která je samotným interinstitucionálním dohodám přiznána, lze kromě toho zřejmě jen těžko zpochybnit, že tyto dohody běžně vedou ke zrodu ustálené praxe institucí, která vykazuje všechny rysy ústavního obyčeje.“<sup>103</sup> Stejně jako v případě dalších právně nevynutitelných nástrojů platí, že interinstitucionálními dohodami a prohlášeními nelze měnit ustanovení Smluv, nemohou tedy vést ke vzniku precedentu *contra legem*.<sup>104</sup>

K otázce závaznosti interinstitucionálních dohod se vyjádřil i Parlament ve svém usnesení ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně

<sup>99</sup> Srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 355.

<sup>100</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 1986 ve věci 34/86, Rada Evropských společenství proti Evropskému parlamentu, Recueil [1986], s. 2155; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988 ve věci 204/86, Řecká republika proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 5323; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1996 ve věci C-25/94, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-1469, bod 49: „Navíc je z podmínek dohody zřejmé, že tyto dva orgány měly úmysl založit vzájemné závazky.“; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998 ve věci C-106/96, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1998], s. I-2729; k tomu srov. též Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 891; Kietz, D., Maurer, A. The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements, cit. výše, s. 2.

<sup>101</sup> K tomu srov. Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 355 a 356.

<sup>102</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. října 1995 ve věci T-194/94, John Carvel a Guardian Newspapers Ltd proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. II-2765; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1996 ve věci C-25/94, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [1996], s. I-1469.

<sup>103</sup> Simon, D. Komunitární právní řád, cit. výše, s. 356.

<sup>104</sup> K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988 ve věci 68/86, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 855; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995 ve věci C-426/93, Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie, Recueil [1995], s. I-3723; v některých případech nicméně dochází k jejich prolínání s legislativními akty, což lze dokumentovat např. na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011, kterým se mění interinstitucionální dohoda ze dne 17. května 2006 o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení, pokud jde o víceletý finanční rámec, s cílem vyřešit dodatečné potřeby financování projektu ITER (Úř. věst. L 4, 7.1.2012, s. 12), dále lze odkázat například na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2011 o uvolnění prostředků z Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci podle bodu 28 interinstitucionální dohody ze dne 17. května 2006 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (žádost EGF/2010/017 DK/Midtjylland Machinery, Dánsko)(Úř. věst. L 289, 8.11.2011, s. 31) a další.



nevynutitelných nástrojů: „[...] *interinstitucionální dohody mohou mít právní účinky pouze na vztahy mezi orgány EU, a nepředstavují tedy právně nevynutitelné nástroje ve smyslu právního účinku vůči třetím stranám.*“<sup>105</sup>

#### IV.3 Iniciativy ke zlepšení právní regulace

Je všeobecně uznávanou skutečností, že kvalita legislativy a právního prostředí ovlivňuje konkurenceschopnost a ekonomický růst.<sup>106</sup> To je bezesporu jedním z důvodů, proč na úrovni EU i členských států vznikla v poslední době řada iniciativ směřujících ke zlepšení právní regulace a kvality legislativy.<sup>107</sup>

Otázky týkající se zlepšení tvorby právních předpisů nejsou upraveny přímo Smlouvami. Úpravu obsahují právně nevynutitelné nástroje. V tomto kontextu lze odkázat například na Rámcovou dohodu o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí.<sup>108</sup> Komise se v této dohodě zavazuje zajistit, aby posuzování dopadů bylo prováděno v rámci její odpovědnosti transparentním způsobem, který zaručí nezávislost posuzování. Výsledky posuzování dopadů se mají s dostatečným předstihem zveřejnit a zohlednit různé scénáře, včetně možnosti nepřijmout žádná opatření, a v zásadě jsou předkládány příslušnému parlamentnímu výboru ve fázi informování vnitrostátních parlamentů v souladu s Protokolem (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolem (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. V oblastech, kdy je do legislativního procesu zapojen Parlament, se Komise zavázala uplatnit ve vhodných případech a na základě řádného odůvodnění právně nevynutitelné nástroje poté, co dala Parlamentu možnost vyjádřit svůj názor. Komise se také zavázala Parlamentu podrobně vysvětlit, jak byly jeho připomínky zohledněny při přijímání návrhů Komise. Aby bylo zaručeno dokonalejší sledování provádění právních předpisů EU ve vnitrostátním právu a jejich uplatňování,

---

<sup>105</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. září 2007 o institucionálních a právních dopadech používání právně nevynutitelných nástrojů (2007/2028(INI)), bod 15.

<sup>106</sup> K tomu srov. např. Voermans, W. Styles of Legislation and their effects. Statute Law Review, 2011, č. 1, s. 39; k tomu srov. např. i Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Pracovní program Komise na rok 2012. Cesta k obnově Evropy.“ (KOM (2011) 777 v konečném znění, 15.11.2011, s. 10): „V zájmu provedení reforem vytyčených v tomto programu musí ve všech fázích dobře fungovat unijní legislativa [...]“.

<sup>107</sup> Pojem „better regulation“ je někdy překládán též jako „dokonalejší a lepší právní úprava“.

<sup>108</sup> Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010), část IV písm iii).

bude se Komise a Parlament snažit do předpisů začleňovat povinné srovnávací tabulky se závaznou lhůtou pro jejich provedení ve vnitrostátním právu, která by v případě směrnic obvykle neměla přesáhnout dobu dvou let. Kromě zvláštních zpráv a výročních zpráv o kontrole uplatňování práva EU Komise také poskytne Parlamentu souhrnné informace o veškerých řízeních pro porušení povinnosti ze strany členských států.

Iniciativy ke zlepšení právní regulace, mezi něž lze zahrnout i proces konsolidace a kodifikace, o nichž bylo pojednáno v předchozí kapitole, zahrnují celou řadu opatření,<sup>109</sup> jež je možno rozčlenit do tří oblastí:<sup>110</sup>

- podpora tvorby a uplatňování lepších nástrojů právní regulace na úrovni EU, zejména zjednodušování, snižování administrativní zátěže a posuzování dopadů;
- užší spolupráce s členskými státy s cílem zajistit, aby zásady zlepšení právní úpravy uplatňovaly soustavně v celé EU všechny regulační orgány;
- posílení konstruktivního dialogu mezi regulačními orgány a všemi zúčastněnými stranami na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni.

Cílů zlepšení právní regulace, jež je třeba vnímat i v kontextu obnovené lisabonské strategie, je dosahováno nejrůznějšími opatřeními, jež zahrnují:<sup>111</sup>

- zavedení systému pro posuzování dopadu a zlepšování přípravy většiny návrhů Komise;
- zavedení programu zjednodušení stávajících právních předpisů;

---

<sup>109</sup> V souvislosti s touto iniciativou byla přijata řada právně nevynutitelných nástrojů, příkladmo lze uvést: Interinstitucionální společný přístup k posuzování dopadů z listopadu 2005, usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. února 2010 o revidované rámcové dohodě mezi Evropským parlamentem a Komisí na příští volební období (P7\_TA(2010)0009), Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (15. zpráva o zlepšení tvorby právních předpisů, 2007)(KOM (2008) 586), Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě (16. zpráva o zlepšení tvorby právních předpisů, 2008)(KOM (2009) 504); sdělení Komise s názvem "Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii" (KOM (2009) 15); pracovní dokument Komise s názvem "Snižování administrativní zátěže v Evropské unii" – zpráva o pokroku za rok 2008 a perspektivy na rok 2009 (KOM (2009) 16), pracovní dokument Komise "Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí" (KOM (2009) 17); sdělení Komise "Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii – Plány snižování zátěže v jednotlivých odvětvích a činnosti v roce 2009" (KOM (2009) 544); obecné pokyny Komise týkající se posuzování dopadů (SEK (2009) 92); bližší informace jsou dostupné na příslušných webových stránkách Komise: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_cs.htm).

<sup>110</sup> K tomu blíže oficiální webové stránky Komise: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_cs.htm).

<sup>111</sup> K tomu blíže např. dokument s názvem Dokonalejší a lepší právní úprava – jednoduché vysvětlení. Evropská komise, 2006. Dostupné z www: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/brochure/br\\_brochure\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_cs.pdf).

- kontrolu návrhů Komise, které již byly posouzeny Radou a Parlamentem, aby se zjistilo, které z nich by mohly být zrušeny;
- veřejné konzultace u iniciativ Komise;
- hledání alternativ k nástrojům právní regulace (např. samoregulace nebo společná regulace se zákonodárcem a zúčastněnými stranami).

Vzhledem k tomu, že se iniciativy ke zlepšení právní regulace týkají především přípravné fáze legislativního procesu, alternativních forem regulace a právně nevynutitelných nástrojů, je role Komise v tomto procesu klíčová. Přestože lze tyto iniciativy obecně vnímat jako přínosné, měly by sloužit především jako doplnění, a nikoli jako alternativa k právní regulaci.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> K tomu blíže též výklad k právně nevynutitelným nástrojům (podkapitola IV.1).

## Kapitola V – Vybrané aspekty výkladu, provádění a aplikace právních aktů Komise

### Úvodem

Tématem této práce je normotvorná pravomoc Komise. Otázky výkladu, provádění<sup>1</sup> a aplikace právních aktů sice s procesem jejich tvorby úzce souvisí, netvoří však jeho podstatu. Cílem této kapitoly proto není uceleně pojednat o výkladu, provádění a aplikaci právních aktů Komise, ale zaměřit se na ty aspekty tohoto tématu, o nichž nebylo dosud v kontextu normotvorné pravomoci Komise doktrínou podrobněji pojednáno, které je možno z hlediska procesu přijímání právních aktů Komisí označit za klíčové a jež současně činí obtíže v legislativní praxi. Jedná se především o jazykové aspekty výkladu, finalizaci textů právních aktů v příslušných jazykových verzích a problematiku oprav právních aktů přijímaných Komisí.

### V.1 Metody výkladu

Právo EU je autonomním právním systémem odlišným od vnitrostátního práva členských států,<sup>2</sup> což se projevuje i specifickými metodami, které je nutno při jeho výkladu aplikovat.<sup>3</sup> Při výkladu práva EU však nelze opomenout ani mezinárodní základ práva EU. Jinými slovy, Smlouvy na nichž je EU založena mají povahu mezinárodních smluv a jejich výklad proto musí být prováděn „[...]v souladu s pravidly mezinárodního smluvního práva.“<sup>4</sup> Metody výkladu práva EU vyplývají rovněž ze specifické role Soudního dvora při výkladu práva EU.

Jazyk je prostředkem a nástrojem pro formulaci právních norem a současně hraje klíčovou roli v procesu jejich přijímání,<sup>5</sup> a proto je nutno rovněž věnovat pozornost otázce, do jaké míry jsou výklad a aplikace unijního práva, konkrétně pak právních aktů přijímaných Komisí, ovlivňovány mnohojazyčností Evropské unie. Mnohojazyčnost

---

<sup>1</sup> Terminologie v příslušných dokumentech a doktríně není v této souvislosti jednotná. Smlouvy hovoří o provedení právně závazných aktů Unie (srov. např. čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU). Naproti tomu např. Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344) užívají v tomto kontextu pojmy „implementace“, „transpozice“ a „adaptace“.

<sup>2</sup> K tomu srov. např. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 79 a násl.; *Whelanová, M.* Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. Správní právo, 3/2011, s. LXXIV.

<sup>3</sup> Srov. např. *Král, R.* Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, cit. výše, s. 56.

<sup>4</sup> Srov. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 82.

<sup>5</sup> Srov. *Voermans, W.* Styles of Legislation and their effects, cit. výše, s. 39 a 43.

ovlivňuje tvorbu právních aktů EU, a to zejména tím, že vyjednávání jejich obsahu probíhá v tzv. procedurálních jazycích. Teprve poté dochází k jejich překladu do národních jazykových mutací. Mnohojazyčnost má samozřejmě dopad i na následný výklad a provádění práva EU.

Metody výkladu právních aktů Komise nelze oddělit od metod výkladu týkajících právních aktů EU obecně. Proto je i v této kapitole věnována pozornost specifičnosti výkladu aktů přijímaných Komisí v celkovém kontextu výkladu práva EU s tím, že je poukázáno na případné odlišnosti ve výkladových metodách.

#### V.1.1 Mezinárodně právní povaha Smluv

Smluvní rámec EU má mezinárodně právní základ, proto je při výkladu primárního práva a navazující normotvorby nutno vycházet rovněž z výkladových metod mezinárodního práva. Obecně pro výklad mezinárodních smluv platí zásada *eius est interpretari cuius est condere*, dle které je výklad smlouvy vyhrazen tomu, kdo ji vytvořil, tedy samotným tvůrcům smlouvy, respektive smluvním stranám.<sup>6</sup> Pokud jde o metody výkladu, je třeba odkázat na článek 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu,<sup>7</sup> dle kterého platí, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.<sup>8</sup> Důležitá je v této souvislosti především zásada, že smlouva musí být vykládána v celkové souvislosti,<sup>9</sup> a dále zásada, že smlouva musí být vykládána v dobré víře. Z principu dobré víry je pak odvozena zásada *ut res magis valeat quam pereat*.<sup>10</sup> Jinými slovy, pokud lze smlouvu

---

<sup>6</sup> Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné, cit. výše, s. 148.

<sup>7</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb. ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

<sup>8</sup> K tomu srov. Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 1966, Svazek II, s. 221; poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci Competence of the ILO to Regulate Agricultural Labour.

<sup>9</sup> K tomu srov. Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries, cit. výše, s. 221; poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci Competence of the ILO to Regulate Agricultural Labour; k tomu též nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 29/09, bod 107: „[...] *normativní význam mezinárodní smlouvy nelze dovozovat pouze z jejích jednotlivých ustanovení, ale rovněž (mimo jiné) z její celkové systematiky. Normativní význam mezinárodní smlouvy není pouhým součtem významů jejích jednotlivých ustanovení*“.

<sup>10</sup> Lze přeložit jako: „*aby se věc spíše zdařila, než zmařila*“; zmíněná zpráva Komise OSN pro mezinárodní právo (Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries, cit. výše) uvádí, že zásada *ut res magis valeat quam pereat* je oním skutečným obecným výkladovým pravidlem mezinárodních smluv („[...] *the maxim ut res magis valeat quam pereat reflects a true general rule of interpretation* [...]“).

vyložit dvěma různými způsoby, má přednost ten z nich, který umožňuje dosažení efektivního účinku smlouvy.

V kontextu výkladu právních aktů EU je s ohledem na výše uvedené především klíčové, že Smlouvy musí být, v souladu se zmíněnými zásadami mezinárodního práva, vykládány ve všech jejich souvislostech, tedy včetně bodů odůvodnění a tzv. přípravných dokumentů („*travaux préparatoires*“).<sup>11</sup> Výše uvedené je třeba vztáhnout jak k primárnímu právu, tak i k odvozené normotvorbě.

### V.1.2 Přípravné dokumenty

Přestože Soudní dvůr přiznal přípravným dokumentům právní účinky,<sup>12</sup> jejich jednoznačné vymezení z ustálené judikatury či doktríny nevyplyvá. Soudní dvůr *expressis verbis* potvrdil, že je třeba přihlížet k důvodové zprávě návrhu, bodům odůvodnění a také k návrhům souvisejících právních aktů.<sup>13</sup> Dále Soudní dvůr dovedl, že je třeba zohlednit i vývoj právní úpravy.<sup>14</sup>

Vymezení pojmu přípravné dokumenty je poměrně široké. Lze mezi ně zařadit:<sup>15</sup>

- dokumenty vydané orgány Unie po zahájení legislativní procesu EU publikací návrhu právního aktu Komise v části C Úředního věstníku,

---

<sup>11</sup> K tomu blíže Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries, cit. výše, s. 218; k tomu srov. též čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy; překlad pojmu „*travaux préparatoires*“ není, a to ani v judikatuře Soudního dvora, jednotný. Je možno se setkat i s překladem „přípravné práce“.

<sup>12</sup> Srov. Voermans, W. Styles of Legislation and their effects, cit. výše, s. 45; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2001 ve věci C-133/00, J.R. Bowden, J.L. Chapman a J.J. Doyle proti Tuffnells Parcels Express Ltd., Recueil [2001], s. I-7031, bod. 42; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2000 ve věci C-225/98, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, Recueil [1998], s. I-7445, bod. 41.

<sup>13</sup> Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 ve věci C-321/11, Germán Rodríguez Cachafeiro a María de los Reyes Martínez-Reboredo Varela-Villamor proti Iberia, Líneas Aéreas de España SA., dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 22: „Pokud jde o kontext uvedeného ustanovení a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí, vyplývá nejen ze třetího, čtvrtého, devátého a desátého bodu odůvodnění nařízení č. 261/2004, nýbrž i z přípravných prací vedoucích k přijetí tohoto nařízení, a zejména z návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů, předloženého Komisí Evropských společenství dne 21. prosince 2001 [KOM (2001) 784 v konečném znění], že přijetím tohoto nařízení unijní zákonodárce zamýšlel snížit počet cestujících, kterým je odepřen nástup na palubu proti jejich vůli, jenž byl tehdy příliš vysoký, vyplněním mezer nařízení č. 295/91, které se podle svého článku 1 omezilo na stanovení společných minimálních pravidel použitelných na případy, kdy je cestujícím odepřen nástup na pravidelný let, na který bylo rezervováno více míst, než je k dispozici.“; srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 ve věci C-22/11, Finnair Oyj proti Timy Lassooy, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 20.

<sup>14</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. listopadu 1999 ve věci C-209/97, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie, Recueil [1999], s. I-8067, bod 22.

<sup>15</sup> Srov. např. Hal, M. Making the most of the Community Law, cit. výše.

jejichž existence je předpokládána Smlouvami (samotný návrh Komise, důvodová zpráva, záznamy z plenárního zasedání a usnesení Parlamentu, stanoviska Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů);<sup>16</sup>

- dokumenty vydané orgány Unie, jejichž existenci nepředpokládají Smlouvy (deklarace zástupců členských států zaznamenané v zápisech z jednání Rady, deklarace Rady nebo Komise, stanoviska orgánů EU (např. Účetního dvora), jež byly v průběhu legislativního procesu konzultovány, aniž by nutnost konzultace vyplývala ze Smluv);
- materiály, jež dokreslují kontext v němž právní akty vznikají (dokumenty obsahující strategie, cíle a priority stanovené Evropskou radou; rezoluce Parlamentu a Rady; dokumenty obsahující záznamy z diskuzí na výborech a pracovních skupinách; zprávy Komise; koncepční dokumenty Komise, jako například zelené a bílé knihy nebo sdělení; písemné odpovědi Komise nebo jiných orgánů Unie na otázky vznesené v Parlamentu).

Za přípravné dokumenty nelze považovat ty z nich, které nebyly publikovány.<sup>17</sup>

V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že judikatura Soudního dvora není v tomto směru zcela konzistentní.<sup>18</sup>

Z judikatury Soudního dvora a doktríny sice nelze jednoznačně dovodit, které akty je možno zařadit pod pojem přípravné dokumenty, lze však z ní dovodit pravidla, která je třeba při výkladu a použití přípravných dokumentů dodržovat. Soudní dvůr konstatoval, že přípravný dokument nemůže nahradit chybějící pravidlo v aktu sekundárního práva a současně, že mu nemůže být přiznána právní závaznost v situaci, kdy na něj akt sekundárního práva přímo neodkazuje.<sup>19</sup> Současně také platí, že při výkladu nemohou být zohledněny přípravné dokumenty, které jsou nejednoznačné

---

<sup>16</sup> Tyto dokumenty jsou zpravidla publikovány v části C Úředního věstníku.

<sup>17</sup> K tomu srov. *Hal, M.* Making the most of the Community Law, cit. výše.

<sup>18</sup> Srov. např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 22. října 1996 ve věci T-266/94, *Skibsvaerftsforeningen a další proti Komisi Evropských společenství*, Recueil [1996], s. II-1399, bod 128 (Soudní dvůr v rozsudku odkazuje na řadu dokumentů, z nichž ne všechny byly publikovány).

<sup>19</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1991 ve věci C-292/89, *The Queen proti Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, Recueil [1991], s. I-745, bod 18.

nebo kontradiktorní.<sup>20</sup> Pokud navíc výklad ustanovení nepřipouští pochybnosti, není nutné ani žádoucí uchylovat se při výkladu nad rámec znění textu právního aktu.<sup>21</sup>

Komise je často zdrojem a autorem dokumentů, jež jsou výše označovány jako přípravné. Z pohledu výkladu právních aktů Unie mají pak tyto přípravné dokumenty, zejména mají-li povahu výkladových sdělení, zásadní význam.<sup>22</sup> V případě právních aktů přijímaných Komisí představuje poměrně značné omezení při využívání přípravných dokumentů jako výkladové pomůcky jejich limitovaná dostupnost.

### V.1.3 Výklad v kontextu judikatury Soudního dvora

Specifické metody výkladu unijního práva vyplývají především ze skutečnosti, že Soudní dvůr je jediným orgánem EU, který je nadán pravomocí závazně interpretovat primární a sekundární právo Unie.<sup>23</sup> Při výkladu unijního práva je především třeba zohlednit obecné zásady práva EU. Jak již bylo uvedeno v Kapitole I, přestože se pojem obecných zásad ve Smlouvách vyskytuje, jejich vymezení vyplývá především z judikatury. Při výkladu obecných zásad práva Unie nicméně není možné odhlédnout od mezinárodně právního charakteru unijního právního řádu, především pak od zásady, že smlouvy musí být vykládány ve své souvislosti. Tato zásada byla potvrzena i konstantní judikaturou. Konkrétně lze odkázat na rozsudek ve věci C-199/08 Eschig, v němž Soudní dvůr judikoval: „[...] je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které je pro výklad ustanovení práva Společenství třeba vzít do úvahy nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.“<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> K tomu srov. např. rozsudek ze dne 7. února 1979 ve věci 18/76, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [1979], s. 343, bod 5: „*The text of article 8 in the different language versions, considered in the light of the origins of the provision and the preparatory documents, on which the parties have based their arguments in the course of the proceedings, contains too many contradictory and ambiguous elements to provide an answer to the questions at issue [...] In order to interpret that provision, therefore, it is necessary to consider its context and the rules in question.*“

<sup>21</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Jacobse přednesené dne 21. března 2002 ve věci C-292/00, bod 34: „*Where a legislative provision is clear, it is in principle unnecessary and undesirable to look behind the terms adopted. That having been said, however, in the present case the drafting history of the Directive - which is closely linked to that of the Regulation - tends to support a literal interpretation.*“

<sup>22</sup> K tomu blíže Kapitola IV.

<sup>23</sup> Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 110.

<sup>24</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009 ve věci C-199/08, Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG., Sbirka soudních rozhodnutí [2009], s. I-8295, bod 38; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 1983 ve věci 292/82, Firma E. Merck proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil [1983], s. 3781, bod 12; rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 1984 ve věci 337/82,



Z těch právních zásad, které mají přímý dopad na výklad právních aktů Komise a v širším kontextu i unijního práva obecně, je třeba, nad rámec obecných zásad uvedených v Kapitole I, zohlednit rovněž zásadu jednotného použití práva Unie a zásadu rovnosti, jež do určité míry doplňují výkladová pravidla vyplývající z obecných norem mezinárodního práva.

V rozsudku ve věci C-66/08 Kozłowski Soudní dvůr v souvislosti s posuzováním předběžné otázky týkající se výkladu pojmů „má trvalé bydliště“ a „zdržuje se“ obsažených v čl. 4 odst. 6 rámcové Rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy<sup>25</sup> judikoval, že *„[z] požadavků jak jednotného použití práva Unie, tak zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení tohoto práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou [...]“*<sup>26</sup>

---

St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Gustav Knief-Melde GmbH proti Hauptzollamt Krefeld, Recueil [1984], s. 1051, bod 10; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 1999 ve věci C-223/98, Adidas AG, Recueil [1999], s. I-7081, bod 23; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2000 ve věci C-156/98, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-6857, bod 50; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2000 ve věci C-301/98, KVS International BV proti Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Recueil [2000], s. I-3583, bod 21; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. června 2001 ve věci C-191/99, Kvaerner plc proti Staatssecretaris van Financiën, Recueil [2001], s. I-4447, bod 30; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. června 2005 ve věci C-17/03, Vereniging voor Energie, Milieu en Water a další proti Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, Recueil [2005], s. I-4983, bod 41: *„Pro výklad ustanovení práva Společenství je na místě vzít do úvahy nejen jeho znění, ale zároveň kontext, ve kterém se nachází, a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [...]“*.

<sup>25</sup> Úř. věst. L 190, 18.7.2002, s. 1.

<sup>26</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-66/08, Szymon Kozłowski, Sbíрка soudních rozhodnutí [2008], s. I-6041, bod. 42; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2007 ve věci C-195/06, Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) proti Österreichischer Rundfunk (ORF), Sbíрка soudních rozhodnutí [2007], s. I-8817, bod 24; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. ledna 1984 ve věci 327/82, Ekro BV Vee- en Vleeshandel proti Produktschap voor Vee en Vlees, Recueil [1984], s. 107, bod 11; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2000 ve věci C-287/98, Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster, Recueil [2000], s. I-6917, bod 43; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2005 ve věci C-170/03, Staatssecretaris van Financiën proti J. H. M. Feron, Sbíрка soudních rozhodnutí [2005], s. I-2299, bod 26; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2006 ve věci C-316/05, Nokia Corp. proti Joacim Wärdell, Sbíрка soudních rozhodnutí [2006], s. I-12083, bod 21; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009 ve věci C-5/08, Infopaq International A/S proti Danske Dagblades Forening, Sbíрка soudních rozhodnutí [2009], s. I-6569, bod 27; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2011 ve věci C-34/10, Oliver Brüstle proti Greenpeace eV, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 25; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 33.

Soudní dvůr v některých případech odkazuje na specifické metody výkladu. Zajímavý je z tohoto hlediska rozsudek ve věci C-510/10 DR a TV2 Danmark, kdy Soudní dvůr užil v kontextu odpovědi na předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 5 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti<sup>27</sup> jako podpůrný argument pro zvolenou metodu výkladu i větší rozsah svobody podnikání zakotvené Listinou základních práv Evropské unie, který ze zvolené metody výkladu vyplýval.<sup>28</sup> Současně se Soudní dvůr při výkladu téže směrnice odvolal na „*vůli unijního zákonodárce dospět k jednotnému výkladu*“.<sup>29</sup>

V této souvislosti lze odkázat například i na stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci C-199/08 Eschig, kdy tato ve věci výkladu směrnice Rady ze dne 22. června 1987 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se pojištění právní ochrany<sup>30</sup> odkázala na zásadu římského práva *ut res magis valeat quam pereat*.<sup>31</sup>

#### V.1.4 Specifika výkladu právních aktů Komise

Výklad právních aktů Komise se zásadním způsobem neliší od výkladu jiných právních aktů Unie a pro jejich výklad proto platí to, co bylo řečeno výše o metodách výkladu práva EU obecně. Specifika výkladu právních aktů Komise proto souvisí především se zvláštnostmi vyplývajících z postupů pro jejich přijímání.

Jak vyplývá z výše uvedeného, při výkladu právních aktů Unie je třeba věnovat pozornost též přípravným dokumentům. Tyto však nejsou v případě právních aktů

<sup>27</sup> Úř. věst. L 167, 22.6.2001, s. 10.

<sup>28</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 57: „*Mimoto při zvážení výkladových možností, které se Soudnímu dvoru nabízejí, hovoří ve prospěch tohoto řešení skutečnost, že na základě tohoto řešení vysílací organizace požívají ve větším rozsahu svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie, aniž je zasaženo do podstaty autorských práv.*“

<sup>29</sup> Tamtéž, bod 35: „*[...] Vůle unijního zákonodárce dospět k jednotnému výkladu pojmů obsažených ve směrnici 2001/29 se odráží zejména v třicátém druhém bodě odůvodnění této směrnice, který členské státy vyzývá, aby výjimky a omezení práva na rozmnožování používaly jednotně s cílem zajistit řádné fungování jednotného trhu.*“

<sup>30</sup> Úř. věst. L 185, 4.7.1987, s. 77.

<sup>31</sup> Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci C-199/08, bod 64: „*Sohledem na zásadu římského práva ut res magis valeat quam pereat, podle které má být dávana přednost výkladu, který každému článku přiznává samostatný význam, před výkladem, který každému článku samostatný význam upírá, hovoří vztah mezi čl. 3 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344 ve prospěch výkladu, podle kterého má být čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344 chápán jako samostatné právo na svobodnou volbu právního zástupce.*“

Komise, s ohledem na neveřejnost procedur jejich přijímání, dostupné, což jejich výklad ztěžuje. Z hlediska naplňování zásad otevřenosti a řádné správy by bylo proto přínosné, pokud by byl proces přijímání právních aktů Komise otevřenější a umožňoval přístup k přípravným dokumentům souvisejícím s přijímáním právních aktů, a to zejména těch z nich, které jsou nadány obecnou závazností.

S ohledem na specifickou roli Komise v institucionálním systému a legislativním procesu EU je třeba v této souvislosti rovněž odkázat na právně nevynutitelné nástroje a interinstitucionální dohody, o nichž bylo pojednáno v předchozí kapitole a k nimž je rovněž třeba přihlížet při výkladu právních aktů přijímaných Komisí.

## **V.2 Mnohojazyčnost a srovnávací jazykový výklad**

Tvorba právních předpisů za situace, kdy má být vůle zákonodárce shodně formulována ve více jazycích, je velmi obtížná. V rámci mnohojazyčné Evropské unie je navíc situace komplikována odlišnými právními kulturami a tradicemi, které mají významný dopad na výklad, provádění i aplikaci unijního práva. Současně je třeba rovněž brát v úvahu, že v evropském kontextu je jazyk vnímán jako klíčová součást národní identity a je úzce spojen s konceptem národního státu, který se v Evropě konstituoval od 19. století. Není proto náhodou, že jeden z prvních právních předpisů, který byl Evropským hospodářským společenstvím přijat, se týkal užívání jazyků. Jednalo se konkrétně o nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství.<sup>32</sup>

Problémy, které vyplývají z tvorby právních předpisů v kontextu mnohojazyčné Evropské unie, se netýkají jen otázky jejich překladu do (aktuálně) 23 úředních jazyků,<sup>33</sup> ale i odlišného vnímání právních institutů v právních řádech jednotlivých členských států.<sup>34</sup>

Otázka kvality legislativy je přitom velmi důležitá i s ohledem na výše formulovanou zásadu seznatelnosti práva, jakož i další obecné zásady práva EU, především pak zásadu rovnosti občanů před zákonem (právo musí být přístupné a srozumitelné všem) a zásadu právní jistoty (možnost předvídat, jak bude právo

---

<sup>32</sup> Úř. věst. 17, 6.10.1958, s. 385; k tomu srov. *Voermans, W.* Styles of Legislation and their effects, cit. výše, s. 43.

<sup>33</sup> V případě předpokládaného vstupu Chorvatska do Evropské unie v roce 2014 vzroste počet úředních jazyků na 24.

<sup>34</sup> Srov. *Voermans, W.* Styles of Legislation and their effects, cit. výše, s. 44.

použito).<sup>35</sup> Otázka překladů do jednotlivých jazyků ovlivňuje i vztahy mezi orgány Unie.<sup>36</sup> S tím jak se zvyšuje počet úředních jazyků EU se přitom stává příprava jednoznačných, srozumitelných a jazykově a stylisticky bezvadně formulovaných právních norem stále obtížnější.

### V.2.1 Jazykový režim v právu EU

To, co bylo řečeno výše o vztahu mezinárodního a unijního práva v kontextu výkladu Smluv, platí obdobně i ve vztahu k jazykovému režimu práva EU. V souladu s čl. 33 odst. 1 Vídeňské úmluvy platí: „[b]yla-li smlouva původně vyhotovena ve dvou nebo více jazycích, má její text stejnou platnost v každém z těchto jazyků, pokud smlouva nestanoví nebo se strany nedohodnou, že v případě rozdílnosti je rozhodující určitý text.“ Odráží toto obecné pravidlo mezinárodního práva je pak čl. 55 odst. 1 Smlouvy o EU, který stanoví stejnou autenticitu všech v něm vyjmenovaných jazykových verzí.<sup>37</sup> Jak vyplývá z článku 358 Smlouvy o fungování EU, uvedená úprava se vztahuje i na tuto smlouvu. Jazyky uvedené v čl. 55 odst. 1 jsou označeny jako „jazyky Smluv“ a odkazuje na ně řada ustanovení primárního práva.<sup>38</sup> Princip autenticity všech jazykových verzí tak tedy představuje základní princip, na němž je založen jazykový režim práva EU.<sup>39</sup>

Jazykový režim odráží i respekt Unie k jazykové rozmanitosti, ke kterému je tato zavázána na základě čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU a článku 22 Listiny základních práv Evropské unie.

V kontextu primárního a sekundárního práva EU je možno ve vztahu k jazykovému režimu zaznamenat různorodou terminologii. Článek 20 odst. 2 Smlouvy

---

<sup>35</sup> Srov. Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008, s. 10.

<sup>36</sup> Srov. např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2010 o přenesení zákonodárné pravomoci (2010/2021(INI)) „[Evropský parlament] trvá v souvislosti s jakoukoli budoucí dohodou na tom, že lhůty ke kontrole aktů v přenesené pravomoci smějí začínat až poté, co Komise poskytne všechny jazykové verze [...]“.

<sup>37</sup> Čl. 55 odst. 1 Smlouvy o EU: „Tato smlouva, sepsaná v jediném vyhotovení v jazyce anglickém, bulharském, českém, dánském, estonském, finském, francouzském, irském, italském, litevském, lotyšském, maďarském, maltském, německém, nizozemském, polském, portugalském, rumunském, řeckém, slovenském, slovinském, španělském a švédském, přičemž všechna znění mají stejnou platnost, bude uložena v archivu vlády Italské republiky, která předá její ověřený opis všem vládám ostatních signatářských států.“

<sup>38</sup> Srov. čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU, čl. 20 odst. 2 a články 24, 342, 358 Smlouvy o fungování EU, článek 22 Listiny základních práv EU.

<sup>39</sup> Bobek, M., Bříza P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 513.

o fungování EU hovoří o „jazycích Smluv“, článek 342 Smlouvy o fungování EU hovoří o „úředních jazycích“. Článek 1 nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství hovoří o „úředních“ a „pracovních jazycích“, aniž by tyto pojmy jakkoli rozlišoval. Další terminologické odlišnosti je možno nalézt v jednacích řádech jednotlivých orgánů Unie.<sup>40</sup>

Jazykový režim v orgánech EU stanoví článek 342 Smlouvy o fungování EU: „*Pravidla pro používání úředních jazyků v orgánech Unie stanoví Rada jednomyslně formou nařízení; pravidla obsažená ve statutu Soudního dvora Evropské unie tím nejsou dotčena.*“ Na základě tohoto ustanovení<sup>41</sup> pak Rada přijala nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, které ve svém článku 1 stanoví úřední a pracovní jazyky jeho orgánů.<sup>42</sup> Nařízení č. 1 upravuje jazykový režim pouze ve vztahu mezi Evropskou unií a členským státem nebo osobou, která podléhá jurisdikci některého z členských států, nepoužije se tedy na vztahy mezi orgány Unie a jejich zaměstnanci.<sup>43</sup> Texty zasílané orgánům Unie členským státem nebo osobou podléhající jurisdikci členské státu se sepisují v jazyce tohoto členského státu, přičemž odpověď se podává v témže jazyce.<sup>44</sup> Podle článku 3 nařízení č. 1 se pak texty zasílané orgánem Unie členskému státu nebo osobě podléhající jurisdikci členského státu sepisují v jazyce tohoto členského státu.

Orgány Unie mohou v souladu s článkem 6 nařízení č. 1 stanovit podrobnosti o užívání jazyků svými vnitřními předpisy. V případě Rady stanoví pravidla užívání jazyků její Jednací řád.<sup>45</sup> Jeho článek 14 nicméně pouze odkazuje na použití obecných pravidel:

#### Článek 14

*Jednání a rozhodnutí na základě dokumentů a návrhů vypracovaných v jazycích stanovených platnými pravidly pro užívání jazyků*

<sup>40</sup> Srov. čl. 17 odst. 5 Jednacího řádu Komise (Jednací řád Komise (K(2000) 3614); Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26).

<sup>41</sup> Původně se jednalo o článek 217 Smlouvy o ES.

<sup>42</sup> Platné znění článku 1 nařízení č. 1 zní: „*Úředními a pracovními jazyky orgánů Unie jsou angličtina, bulharština, čeština, dánština, estonština, finština, francouzština, irština, italština, litevština, lotyština, maďarština, maltština, němčina, nizozemština, polština, portugalština, rumunština, řečtina, slovenština, slovinština, španělština a švédština.*“

<sup>43</sup> Srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 21. června 2012 ve věci C-566/10 P, bod 34.

<sup>44</sup> Srov. článek 2 nařízení č. 1.

<sup>45</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. L 325, 11.12.2009, s. 35).

1. Nerozhodne-li Rada z důvodu naléhavosti jednomyslně jinak, vede svá jednání a přijímá rozhodnutí pouze na základě dokumentů a návrhů vypracovaných v jazycích stanovených platnými pravidly pro užívání jazyků.

2. Každý člen Rady je oprávněn vznést námitku proti jednání, není-li znění navrhovaných změn vypracováno v jazycích podle odstavce 1, které určí.

Dále pravidla konkretizována nejsou, užívání jazyků v rámci jednání přípravných orgánů a formací Rady se proto odvíjí od institucionální praxe.<sup>46</sup> Je obvyklé, že jednání přípravných orgánů Rady probíhají v jednom z „procedurálních jazyků“, kterým je zpravidla angličtina. Tlumočení je zajištěno na základě požadavků členských států.

V případě Komise hovoří její jednací řád<sup>47</sup> o užívání jazyků rovněž pouze v omezené míře. Čl. 17 odst. 5 Jednacího řádu Komise stanoví: „*Pro účely tohoto jednacího řádu se „závaznými jazyky“ rozumějí všechny úřední jazyky Evropské unie, aniž je dotčeno používání nařízení Rady (ES) č. 920/2005, jedná-li se o akty s obecnou působností, a v případě ostatních aktů, jazyky subjektů, jimž jsou akty určeny.*“ V případě Soudního dvora jsou pak tato pravidla obsažena v jeho jednacím řádu.<sup>48</sup>

#### V.2.1.1 Stanovení pravidel jazykového režimu

V souladu s článkem 342 Smlouvy o fungování EU je Rada oprávněna formou nařízení stanovený jazykový režim změnit.<sup>49</sup> Otázkou stanovení jazykového režimu v orgánech EU se zabýval Soud prvního stupně ve věci T-120/99 Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu a následně, při rozhodování o kasačním opravném prostředku v této věci, i Soudní dvůr ve věci C 361/01 P.<sup>50</sup> Žalobkyně, která

<sup>46</sup> Na oficiálních webových stránkách Rady (www: <http://www.consilium.europa.eu/contacts/languages-%281%29/application-of-the-language-rules-at-the-european-council-and-at-the-council?lang=cs>) se lze dopátrat následujícího sdělení: „Z praktických důvodů však měla mnohojazyčnost Rady a Evropské rady vždy určité hranice. Pro vnitřní komunikaci v rámci těchto orgánů, kde se předpokládá, že všichni úředníci a ostatní zaměstnanci znají kromě svého mateřského jazyka další dva jazyky Unie, se používají jazyky, jejichž znalost je nejrozšířenější; totéž platí pro jednání, jichž se účastní odborníci nebo úředníci členských států, kteří rovněž zpravidla používají alespoň jeden cizí jazyk. Tato omezení mají důvody praktické i rozpočtové, neboť umožňují snížit provozní výdaje.“

<sup>47</sup> Jednací řád Komise (K(2000) 3614); Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26.

<sup>48</sup> Srov. článek 7 nařízení č. 1.

<sup>49</sup> Srov. např. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, cit. výše, s. 342.

<sup>50</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2003 ve věci C-361/01 P, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), Recueil [2003], s. I-8283; kasační opravný prostředek proti rozsudku Soudu prvního stupně ze dne 12. července 2001 ve věci T-120/99, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), Recueil [2001], s. II-2235.

byla v Nizozemsku advokátkou a zástupkyní v oboru ochranných známek firmy specializující se na oblast průmyslového vlastnictví, podala Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu na základě nařízení Rady (ES) č. 40/94 ze dne 20. prosince 1993 o ochranné známce Společenství<sup>51</sup> přihlášku k zápisu slovní ochranné známky Společenství (slovo „KIK“). Článek 115 nařízení Rady č. 40/94 stanovil:<sup>52</sup>

#### *Článek 115*

##### *Jazyky*

- 1. Přihláška ochranné známky Společenství se podává v některém z úředních jazyků Evropského společenství.*
  - 2. Jazyky úřadu jsou angličtina, francouzština, italština, němčina a španělština.*
  - 3. Přihlašovatel musí uvést i druhý jazyk, který je jazykem úřadu a s jehož možným užitím pro námitkové nebo zrušovací řízení nebo řízení o neplatnosti souhlasí.*
- Byla-li přihláška podána v jazyce, který není jedním z jazyků úřadu, zařídí úřad překlad přihlášky uvedený v čl. 26 odst. 1 do jazyka uvedeného přihlašovatelem.*
- [...]*

Žalobkyně ve své přihlášce sepsané v nizozemštině uvedla jako „druhý jazyk“ nizozemštinu. Přihláška byla následně Úřadem zamítnuta z důvodu, že nebyla splněna jedna z formálních náležitostí spočívající v tom, že přihlašovatel musí jako „druhý jazyk“ uvést němčinu, angličtinu, španělštinu, francouzštinu nebo italštinu.

Soud prvního stupně se při rozhodování ve věci samé zabýval otázkou, zda existuje zásada práva Společenství spočívající v zákazu diskriminace úředních jazyků Evropských společenství, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není: „[...] nařízení č. 1 je pouze aktem sekundárního práva, jehož právním základem je článek 217 Smlouvy [nyní článek 342 Smlouvy o fungování EU]. Svým tvrzením, že v nařízení č. 1 je zvlášť vyjádřena zásada práva Společenství spočívající v rovnosti jazyků, od které se nelze odchýlit ani pozdějším nařízením Rady, pomíjí žalobkyně povahu tohoto nařízení jako aktu sekundárního práva. Zadruhé je nutno zdůraznit, že členské státy ve Smlouvě nestanovily jazykový režim pro orgány a instituce Společenství, nýbrž že článek 217 Smlouvy ponechává Radě možnost jednomyslným rozhodnutím stanovit a upravit jazykový režim orgánů a stanovit různé jazykové režimy.

<sup>51</sup> Úř. věst. L 11, 14.1.1994, s. 1

<sup>52</sup> Nařízení Rady (ES) č. 40/94 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství (kodifikované znění)(Úř. věst. L 78, 24.3.2009, s. 1); nařízení Rady (ES) č. 207/2009 obsahuje věcně totožnou úpravu v článku 119.

*Tento článek nestanoví, že Radou jednou schválený jazykový režim již nemůže být později změněn. Z uvedeného vyplývá, že jazykový režim stanovený nařízením č. 1 nemůže být považován za zásadu práva Společenství.*<sup>53</sup>

Soudní dvůr současně dovodil, že individuální rozhodnutí nemusí být nutně sepsáno ve všech úředních jazycích, i když by se mohlo dotknout práv občana Unie, který není adresátem tohoto rozhodnutí.<sup>54</sup>

Soudní dvůr se rovněž zabýval otázkou, zda bylo omezení počtu jazyků Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu v nařízení Rady č. 40/94 opodstatněné a v tomto kontextu judikoval: „[...] Rada sice přistoupila k rozdílnému zacházení s úředními jazyky, avšak její výběr omezený na nejrozšířenější jazyky Evropského společenství byl vhodný a přiměřený.“<sup>55</sup>

Ve výše uvedeném rozsudku v podstatě Soudní dvůr podmínil přijetí pravidel omezujících užívání úředních jazyků Úřadem pro harmonizaci na vnitřním trhu souladem se zásadou proporcionality. Byť se hledisko vhodnosti a přiměřenosti jako kritérium pro omezení užívání jazyků Smluv jeví jako velmi praktické, v případě přípravných dokumentů, jež mají přímý dopad na přijímání závazných právních aktů Unie, je však s ohledem na obecné zásady definující legislativní proces EU přinejmenším diskutabilní. Výše uvedené principy, jež ve vztahu k jazykovému režimu Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu formuloval Soudní dvůr, je samozřejmě možno zobecnit a vztáhnout je na jazykový režim všech orgánů Unie.

---

<sup>53</sup> Srov. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. července 2001 ve věci T-120/99, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), cit. výše, bod 58.

<sup>54</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2003 ve věci C-361/01 P, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), cit. výše, bod 85: „Krom toho nařízení č. 1 zejména ve svém článku 4 stanoví, že nařízení a jiné texty obecného dosahu se sepisují v úředních jazycích Unie. Z tohoto posledně uvedeného ustanovení, jakož i z článku 191 Smlouvy o ES (nyní článek 254 ES), který stanoví povinnost vyhlásit v Úředním věstníku Evropských společenství nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté postupem podle článku 189 b Smlouvy o ES (nyní článek 251 ES), ve spojení s článkem 5 nařízení č. 1, který stanoví publikaci uvedeného Úředního věstníku v úředních jazycích, vyplývá, že individuální rozhodnutí nemusí být nutně sepsáno ve všech úředních jazycích, i když by se mohlo dotknout práv občana Unie, který není adresátem tohoto rozhodnutí, například konkurujícího hospodářského subjektu.“

<sup>55</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. července 2001 ve věci T-120/99, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), cit. výše, bod 94.



### V.2.1.2 Jazykový režim *de lege lata*

V současné době má Evropská unie 23 úředních jazyků, přičemž dostupnost dokumentů ve dvou z uvedených jazyků, konkrétně maltštině a irštině, je omezena.<sup>56</sup> Tato omezení vyplývají z nařízení Rady (ES) č. 930/2004 ze dne 1. května 2004 o dočasné odchylce týkající se sepisování aktů orgánů Evropské unie v maltštině,<sup>57</sup> kterým byla stanovena výjimka spočívající v tom, že po dobu lhůty tří let počínající dnem 1. května 2004 nebyly orgány Evropské unie vázány povinnostmi sepisovat všechny akty v maltštině a zveřejňovat je v tomto jazyce v Úředním věstníku. Jak nicméně plyne z bodu odůvodnění 7 zmíněného nařízení Rady č. 930/2004, omezení se týkalo výhradně sepisování a zveřejňování aktů v maltštině, nikoli však postavení maltštiny jako úředního a pracovního jazyka orgánů Unie. Článek 3 zmíněného nařízení současně stanovil, že na konci přechodného období, tedy k 30. dubnu 2007, budou všechny akty, které dosud nebyly zveřejněny v maltštině, zveřejněny rovněž v tomto jazyce. Tato lhůta byla posléze prodloužena o jeden rok.<sup>58</sup>

Ve vztahu k irštině je situace odlišná s ohledem na přijetí nařízení Rady (ES) č. 920/2005 ze dne 13. června 2005.<sup>59</sup> Přijetí nařízení bylo reakcí na požadavek irské vlády, aby byl irskému jazyku udělen stejný statut, jaký byl udělen národním úředním jazykům ostatních členských států. V souladu s článkem 2 uvedeného nařízení nebyly orgány EU během pětiletého období vázány povinnostmi sepisovat všechny akty v irštině a zveřejňovat je v tomto jazyce v Úředním věstníku. Tato výjimka se však nevztahovala na nařízení přijímaná společně Parlamentem a Radou. Důvod pro odchylku z uvedené výjimky není zcela zřejmý. S ohledem na charakter nařízení, které má obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech,<sup>60</sup> by mělo být dostupné občanům ve všech úředních jazycích. Pokud však má mít uvedený argument relevanci, v zájmu naplnění zásady právní jistoty by přinejmenším

---

<sup>56</sup> K tomu srov *Bobek, M., Bříza P., Komárek, J.* Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 513.

<sup>57</sup> Úř. věst. L 169, 1.5.2004, s.1.

<sup>58</sup> Srov. článek 1 nařízení Rady (ES) č. 1738/2006 ze dne 23. listopadu 2006, kterým se mění nařízení (ES) č. 930/2004 o dočasné odchylce týkající se sepisování aktů orgánů Evropské unie v maltštině (Úř. věst. L 329, 25.11.2006, s. 1).

<sup>59</sup> Nařízení Rady (ES) č. 920/2005 ze dne 13. června 2005, kterým se mění nařízení č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství a nařízení č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském společenství pro atomovou energii a kterým se zavádí dočasná odchylná opatření od těchto nařízení (Úř. věst. L 156, 18.6.2005, s. 3).

<sup>60</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 334.

nařízení přijímaná Komisí měla být rovněž publikována v irštině. Jedná se o projev jisté nekonzistentnosti v unijní právní úpravě jazykového režimu.

V návaznosti na článek 2 nařízení Rady č. 920/2005,<sup>61</sup> který umožňuje opakované prodloužení výjimky z povinnosti sepsávat všechny akty v irštině, přijala Rada nařízení č. 1257/2010,<sup>62</sup> které prodloužilo výjimku o pět let, tedy do 31. prosince 2017. Rada nutnost přijetí výjimky odůvodnila následovně: „*Orgány Unie budou nadále přijímat iniciativy, jejichž cílem je zlepšit přístup občanů k informacím v irštině o činnostech Unie. Obtíže s náborem dostatečného počtu překladatelů, právníků-lingvistů, tlumočnicků a asistentů pro irštinu nicméně přetrvávají. Proto je nezbytné prodloužit odchylku uvedenou v čl. 2 prvním pododstavci nařízení (ES) č. 920/2005 o dobu pěti let ode dne 1. ledna 2012.*“<sup>63</sup> Rada sice, jak je uvedeno výše, deklaruje, že orgány EU budou přijímat iniciativy s cílem zlepšení přístupu občanů k informacím v irštině, důvody pro prodloužení výjimky jsou však ryze praktické. Je otázkou, zda je takové zdůvodnění dostačující v kontextu čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU a článku 22 Listiny základních práv Evropské unie, jež zakotvují respekt Unie k jazykové rozmanitosti.

V kontextu jazykového režimu nelze s ohledem na naplňování zásady publikace, o které bylo podrobněji pojednáno v Kapitole I, opomenout jazykový režim Úředního věstníku. Článek 297 Smlouvy o fungování EU tuto otázku neřeší. V této souvislosti je třeba odkázat na nařízení č. 1 a konkrétně pak na jeho článek 5, dle kterého vychází Úřední věstník v úředních jazycích, a dále článek 4, dle kterého se nařízení a jiné texty obecného dosahu sepisují v úředních jazycích.

## V.2.2 Srovnávací jazykový výklad

S ohledem na mnohojazyčnost v Evropské unii je pro výklad práva EU, kromě tradičních metod výkladu, důležitý rovněž srovnávací jazykový výklad. Z judikatury Soudního dvora plyne, že výklad ustanovení práva EU zahrnuje srovnání odlišných

---

<sup>61</sup> Článek 2 nařízení Rady č. 920/2005 zní: „*Odchylně od nařízení č. 1 nejsou orgány Evropské unie během pětiletého období, které může být opakovaně prodlouženo a které počíná dnem použitelnosti tohoto nařízení, vázány povinností sepsávat všechny akty v irštině a zveřejňovat je v tomto jazyce v Úředním věstníku Evropské unie.*“

<sup>62</sup> Nařízení Rady (EU) č. 1257/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se prodlužují dočasná odchylná opatření od nařízení č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství a nařízení č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském společenství pro atomovou energii stanovená nařízením (ES) č. 920/2005 (Úř. věst. L 343, 29.12.2010, s. 5).

<sup>63</sup> Bod odůvodnění 3 nařízení Rady č. 1257/2010, cit. výše.

jazykových verzí.<sup>64</sup> V případě jazykových rozdílů přitom nelze posuzovat dosah dotyčného výrazu jen výlučně na základě doslovného výkladu.<sup>65</sup> Na všechny jazykové verze přitom musí být v zásadě pohlíženo tak, že mají stejnou váhu, a to bez ohledu na velikost populace, která dotčený jazyk používá.<sup>66</sup>

V rozsudku ve věci 283/81 CILFIT<sup>67</sup> Soudní dvůr výslovně stanovil, že „[...] soudy proti jejichž rozhodnutí není přípustný opravný prostředek podle vnitrostátního práva [...] mají v případě, kdy se domnívají, že výklad práva EU je natolik zřejmý, aby je zbavil povinnosti předložit předběžnou otázku, povinnost provést srovnání různých jazykových verzí.“<sup>68</sup>

Při výkladu práva Unie je přitom třeba nejdříve vyjít ze srovnání jazykových verzí, teprve pokud „doslovný jazykový výklad“ odhalí rozpory, uplatní se principy srovnávacího jazykového výkladu.<sup>69</sup>

Soudní dvůr nicméně stanovil i limity srovnávacího jazykového výkladu. Předpokladem pro to, aby mohla být určitá jazyková verze dokumentu zohledněna při srovnávacím výkladu je závaznost takového dokumentu i v jazyce, který je předmětem srovnávacího výkladu: „[v]šechna závazná jazyková znění textu sice mají být při jeho výkladu zohledněna stejně, avšak platí to pouze tehdy, pokud tato znění existují a jsou závazná. Je-li tedy například individuální rozhodnutí zveřejněno v Úředním věstníku Evropských společenství a je-li přitom pro informaci občanů

---

<sup>64</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/81, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti ministerstvu zdravotnictví, Recueil [1982], s. 3415, bod 18.

<sup>65</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2007 ve věci C-455/05, Velvet & Steel Immobilien und Handels GmbH proti Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel, Recueil [2007], s. I-3225, bod 20.

<sup>66</sup> K tom srov. Judikatura Evropského Soudního dvora, 5. ročník, 4/2008, 29.8.2008, s. 243; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/91, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti ministerstvu zdravotnictví, cit. výše, bod 18; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. ledna 2003 ve věci C-257/00, Nani Givane a další proti Secretary of State for the Home Department, Recueil [2003], s. I-345, bod 36.

<sup>67</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/91, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti ministerstvu zdravotnictví, cit. výše.

<sup>68</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 530; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/91, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti ministerstvu zdravotnictví, cit. výše, bod 16.

<sup>69</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. ledna 2003 ve věci C-257/00, Nani Givane a další proti Secretary of State for the Home Department, Recueil [2003], s. I-345, bod 38: „*Since a literal interpretation of the words for at least two years in the first indent of Article 3(2) of Regulation No 1251/70 does not provide an unequivocal answer to the question referred, it is necessary to place that expression in its context and to interpret it in relation to the spirit and purpose of the provision in question.*“

*přeloženo do všech jazyků, je závazný pouze ten jazyk, který byl použit v rámci příslušného řízení, a pouze tento jazyk se použije při výkladu uvedeného rozhodnutí.*<sup>70</sup>

#### V.2.2.1 Principy srovnávacího jazykového výkladu

Ze zásady jednotného užití práva Unie a ze zásady rovnosti vyplývá zásada zákazu izolace. Z této zásady plyne, že se soud či orgán členského státu nemůže při výkladu práva EU omezit pouze na jazykovou verzi v úředním jazyce tohoto členského státu.<sup>71</sup> V rozsudku ve věci C-63/06 Profisa Soudní dvůr judikovala, že podle ustálené judikatury *„[...] vylučuje nutnost jednotného použití, a tedy i výkladu ustanovení práva Společenství, aby byl text ustanovení v případě pochybností nahlížen samostatně v jedné z jeho verzí, a naopak vyžaduje, aby byl vykládán a používán ve světle verzí v jiných úředních jazycích.*“<sup>72</sup>

V rozsudku ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10 DR a TV2 Danmark, Soudní dvůr připomněl, že *„[p]odle ustálené judikatury formulace použité v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení, ani jí v tomto ohledu nemůže být přiznána přednostní povaha před jinými jazykovými zněními. Takový přístup by byl totiž neslučitelný s požadavkem jednotného použití unijního práva.*“<sup>73</sup> V této souvislosti lze rovněž

<sup>70</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2003 ve věci C-361/01 P, Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM), Recueil [2003], s. I-8283, bod 87.

<sup>71</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 531.

<sup>72</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-63/06 ze dne 19. dubna 2007, UAB Profisa proti Muitinès departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Sbíрка soudních rozhodnutí [2007], s. I-3239, bod 13; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969 ve věci 29/69, Erich Stauder proti městu Ulm - Sozialamt, Recueil [1969], s. 419, bod 3; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1988 ve věci 55/87, Alexander Moxsel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG proti Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Recueil [1988], s. 3845, bod 15; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 1998 ve věci C-296/95, The Queen proti Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac SARL, The Man in Black Ltd, John Cunningham, Recueil [1998], s. I-1605, bod 36.

<sup>73</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, Recueil [2012], dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí, bod 44; k tomu srov. též rozsudek ze dne 27. října 1977 ve věci 30/77, Régina proti Pierre Bouchereau, Recueil [1977], s. 1999, bod 13: *„A comparison of the different language versions of the provisions in question shows that with the exception of the italian text all the other versions use different terms in each of the two articles, with the result that no legal consequences can be based on the terminology used“*; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1998 ve věci C-149/97, The Institute of the Motor Industry proti Commissioners of Customs and Excise, Recueil [1998], s. 7053, bod 16; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2007 ve věci C-455/05, Velvet & Steel Immobilien und Handels GmbH proti Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel, Sbíрка soudních rozhodnutí [2007], s. I-3225, bod 19; rozsudek Soudního dvora ze dne 3. dubna 2008 ve věci C-187/07, Trestní řízení proti Dirk Endendijk, Sbíрка soudních rozhodnutí [2008], s. I-2115, bod 23.

odkázat na rozsudek ve věci 29/69 Stauder: „*Pokud je jedno rozhodnutí určeno všem členským státům, nezbytnost jednotného použití a výkladu vylučuje, aby byl tento text posuzován izolovaně v jedné z verzí, ale vyžaduje, aby byl vykládán podle skutečného záměru autora i podle jím sledovaného cíle, a to ve všech jazykových verzích.*“<sup>74</sup>

Zásada zákazu majorizace, jež představuje druhý klíčový princip srovnávacího jazykového výkladu, je promítnutím stejné autenticity úředních jazyků Evropské unie. Tato zásada v praxi znamená, že není možné upřednostnit obsah většiny jazykových verzí, pokud se jejich obsah liší od jedné nebo více jazykových verzí. Lze souhlasit s názorem, že zákaz majorizace je absolutní a platí tedy i v případech, kdy došlo ke zjevné chybě v překladu pouze v jedné jazykové verzi.<sup>75</sup>

Ze zásady zákazu izolace a majorizace následně Soudní dvůr dovodil, že „[v]případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi textu Společenství musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří.“<sup>76</sup> K obdobnému závěru došel Soudní dvůr v řízení ve výše citované věci C-510/10<sup>77</sup>, jež se týkalo předběžných otázek k výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti.<sup>78</sup> Předmětem druhé z předběžných otázek předložených v tomto řízení bylo, zda musí být čl. 5 odst. 2

<sup>74</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 29/69, Erich Stauder proti městu Ulm - Sozialamt, Recueil [1969], s. 419, bod 3; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 1998 ve věci C-296/95, Tabac, Recueil [1998], s. I-1605, bod 36: *“Furthermore, to discount two language versions, as the applicants in the main proceedings suggest, would run counter to the Court's settled case-law to the effect that the need for a uniform interpretation of Community regulations makes it impossible for the text of a provision to be considered in isolation but requires, on the contrary, that it should be interpreted and applied in the light of the versions existing in the other official languages (see, in particular, Case 9/79 Koschniske [1979] ECR 2717, paragraph 6). Lastly, all the language versions must, in principle, be recognised as having the same weight and this cannot vary according to the size of the population of the Member States using the language in question.”*

<sup>75</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 531.

<sup>76</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-63/06 ze dne 19. dubna 2007, UAB Profisa proti Muitinès departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Sběrka soudních rozhodnutí [2007], s. I-3239, bod 14; k tomu srov. též rozsudek ze dne 27. října 1977 ve věci 30/77, Régina v Pierre Bouchereau, 30/77, Recueil [1977], s. 1999, bod 14; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000 ve věci C-482/98, Italská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-10861, bod 49; rozsudek Soudního dvora ze dne 1. dubna 2004 ve věci C-1/02, Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Dortmund, Recueil [2004], s. I-3219, bod 25; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. června 1994 ve věci C-30/93, C-ATEL Electronics Vertriebs GmbH proti Hauptzollamt München-Mitte, Recueil [1994], s. I-2305, bod 21 a citovaná judikatura.

<sup>77</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí.

<sup>78</sup> Úř. věst. L 167, 22.6.2001, s. 10.

písm. d) směrnice 2001/29/ES ve spojení se čtyřicátým prvním bodem odůvodnění této směrnice vykládán v tom smyslu, že se vlastními prostředky vysílací organizace rozumí i prostředky osoby jednající „jménem a v rámci odpovědnosti vysílací organizace“, nebo naopak v tom smyslu, že se vlastními prostředky vysílací organizace rozumí i prostředky osoby jednající „jménem nebo v rámci odpovědnosti vysílací organizace“. Jak uvedl Soudní dvůr, jednotlivá jazyková znění čtyřicátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2001/29/ES se liší.<sup>79</sup> Soudní dvůr následně konstatoval, že doslovný výklad uvedeného bodu odůvodnění neumožňuje odpovědět na položenou předběžnou otázku, protože nevyhnutelně vede k závěru, který je ve vztahu k té či oné variantě výkladu zmíněné výše *contra legem*.<sup>80</sup> Za těchto okolností dochází Soudní dvůr k závěru, že dotyčné ustanovení musí být „[...] v případě rozdílu mezi oběma variantami vycházejícími z různých jazykových znění předpisu unijního práva vykládáno v závislosti na kontextu a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří.“<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, cit. výše, body 39-42: „V některých jazykových zněních (znění v českém, německém a maltském jazyce) tento bod odůvodnění uvádí, že se vlastními prostředky vysílací organizace rozumí i prostředky osoby jednající „jménem nebo v rámci odpovědnosti vysílací organizace“. Z takového znění *prima facie* vyplývá, že aby se na záznamy pořízené vysílací organizací pro své vlastní vysílání, ale s využitím prostředků třetí osoby, vztahovala výjimka stanovená v čl. 5 odst. 2 písm. d) směrnice 2001/29 pro dočasné záznamy, postačí, aby dotyčná třetí osoba jednala buď „jménem“, nebo „v rámci odpovědnosti“ vysílací organizace. [...] Naproti tomu v jiných jazykových zněních, která jsou výrazně početnější (znění v bulharském, španělském, dánském, estonském, řeckém, anglickém, francouzském, lotyšském, litevském, maďarském, nizozemském, polském, rumunském, slovenském, slovinském, finském a švédském jazyce), je čtyřicátý první bod odůvodnění směrnice 2001/29 formulován tak, že se vlastními prostředky vysílací organizace rozumí i prostředky osoby jednající „jménem a v rámci odpovědnosti vysílací organizace“. Z této varianty dotčeného textu *prima facie* vyplývá, že aby se na záznamy pořízené vysílací organizací pro své vlastní vysílání, ale s využitím prostředků třetí osoby, vztahovala výjimka stanovená v čl. 5 odst. 2 písm. d) směrnice 2001/29 pro dočasné záznamy, je nutné, aby dotyčná třetí osoba splňovala obě dvě stanovené podmínky. [...] Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu proto je, zda je třeba obě podmínky stanovené ve čtyřicátém prvním bodě odůvodnění směrnice 2001/29 chápat jako podmínky alternativní nebo kumulativní.“

<sup>80</sup> Tamtéž, bod. 43; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 1977 ve věci 80/76, North Kerry Milk Products Ltd. proti Minister for Agriculture and Fisheries, Recueil [1977], s. 425, bod 11.

<sup>81</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-510/10, DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau, cit. výše, bod. 45; k tomu srov. též rozsudek ze dne 27. října 1977 ve věci 30/77 Régina proti Pierre Bouchereau, Recueil [1977], s. 1999, bod 14; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 1995 ve věci C-449/93, Rockfon A/S proti Specialarbejderforbundet i Danmark, Recueil [1995], s. I-4291, bod 28; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1998 ve věci C-236/97, Skatteministeriet proti Aktieselskabet Forsikringselskabet Codan, Recueil [1998], s. I-8679, bod 29; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. dubna 2000 ve věci C-420/98, W.N. proti Staatssecretaris van Financiën, Recueil [2000], s. I-2847, bod 21; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000 ve věci C-482/98, Italská republika proti Komisi Evropských společenství, Recueil [2000], s. I-10861, bod 49; rozsudek Soudního dvora ze dne 1. dubna 2004 ve věci C-1/02, Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Dortmund, Recueil [2004], s. I-3219, bod 25.

Výkladové pravidlo spočívající v tom, že v případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi textu právního aktu musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, je někdy doktrínou označováno za samostatný princip, jež ovládá srovnávací jazykový výklad.<sup>82</sup> Spíše se však ale jedná o promítnutí obecných výkladových zásad mezinárodního práva, o nichž bylo pojednáno v úvodu této kapitoly.

### V.2.3 Interní pravidla orgánů Unie pro užívání jazyků

Jedním z projevů mnohojazyčnosti je i stanovení interních pravidel orgánů Unie pro užívání jazyků, jež mají následně dopad i na proces tvorby právních aktů. V případě Komise lze v této souvislosti odkázat na sdělení s názvem „Překlady: rovnováha mezi nabídkou a poptávkou“,<sup>83</sup> jež bylo přijato v návaznosti na rozšíření EU v roce 2004. Uvedené sdělení stanoví pravidla jazykového režimu překladů jednotlivých typů dokumentů vydávaných Komisí, stanoví současně i limity pro maximální délku některých typů dokumentů.<sup>84</sup> Bohužel, řada přípravných dokumentů, jež mají dopad na výklad právních aktů Komise je překládána pouze do tzv. procedurálních jazyků, tedy do angličtiny, francouzštiny a němčiny. Byť jsou tato pravidla ovlivněna především praktickými důvody, mezi něž patří na prvním místě omezená překladatelská kapacita, z hlediska obecných zásad práva EU, zejména pak zásady právní jistoty a seznatelnosti práva, se uvedená praxe jeví jako přinejmenším diskutabilní.

### V.2.4 Jazykový režim Fiskálního paktu

V kontextu posuzování dopadů mnohojazyčnosti je zajímavé věnovat pozornost jazykovému režimu Fiskálního paktu, o jehož povaze bylo pojednáno v Kapitole III. V souladu s jeho článkem 16 není české znění autentickým zněním této mezinárodní smlouvy.<sup>85</sup> Prováděcí opatření k Fiskálnímu paktu nicméně budou přijímána v souladu

---

<sup>82</sup> Srov. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 530.

<sup>83</sup> Communication from vice-president Kinnock in agreement with president Prodi „Matching supply and demand for translation“ (SEC (2004) 638).

<sup>84</sup> Například v případě důvodové zprávy k návrhu právního aktu je její délka omezena 10 stranami.

<sup>85</sup> Srov. článek 16 Fiskálního paktu: „*Tato smlouva, sepsaná v jediném vyhotovení v jazyce anglickém, bulharském, dánském, estonském, finském, francouzském, irském, italském, litevském, lotyšském, maďarském, maltském, německém, nizozemském, polském, portugalském, rumunském, řeckém, slovenském, slovinském, španělském a švédském, přičemž všechna znění mají stejnou platnost, bude uložena v archivu depozitáře, který předá jeho ověřený opis všem smluvním stranám.*“

s postupy platnými v právu EU.<sup>86</sup> Na přijímání těchto prováděcích opatření se tedy budou podílet všechny členské státy, a to včetně České republiky. Byť tato prováděcí opatření nebudou platná ve vztahu k České republice, vzniká otázka souladu jejich přijímání se zásadou seznatelnosti práva a zásadou otevřené a řádné správy, protože právním základem pro jejich přijímání budou ustanovení Fiskálního paktu, jež nebudou přístupná v úředním jazyce všech členských států.<sup>87</sup>

V souladu s čl. 33 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že „[z]nění smlouvy v jiném jazyce, než v jednom z těch, v němž byl text původně vyhotoven, bude považováno za původní text jen v případě, že to stanoví smlouva nebo se strany na tom dohodly.“ Obdobné ustanovení však nebylo v kontextu Fiskálního paktu sjednáno.

#### V.2.5 Mnohojazyčnost v legislativní praxi

Zájem na tom, aby právní akty byly srozumitelné a jednoznačné mají nejen orgány Evropské unie, ale i členské státy. Za překlady textů právních předpisů a jiných dokumentů odpovídají překladatelé a právníci-lingvisté příslušného orgánu Unie, odborníci členských států jsou nicméně konzultováni ve věcech překladů odborné terminologie a překladů textů právních předpisů. Spolupráce mezi vnitrostátními orgány a institucemi EU není zpravidla institucionalizována<sup>88</sup> a je založena především na neformálních kontaktech. Tato neformálnost nicméně umožňuje poměrně značnou flexibilitu při řešení konkrétních problémů.

Možnost členského státu ovlivnit podobu textu právních aktů Komise je poměrně omezená.<sup>89</sup> Komise sice zpravidla konzultuje při přípravě jí vydávaných aktů experty z členských států a v některých případech i širokou veřejnost, tyto konzultace se však týkají převážně věcných otázek. Finální příprava textu je tak v rukou překladatelů z Českého jazykového odboru Generálního ředitelství pro překlady. V kontextu velmi krátkých lhůt pro vypracování překladu jsou v praxi s vnitrostátními experty

---

<sup>86</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 Fiskálního paktu: „Smluvní strany uplatňují a vykládají tuto smlouvu v souladu se smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména pak s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, jakož i s právem Evropské unie, včetně práva procesního, je-li vyžadováno přijetí sekundárních právních předpisů.“; k tomu srov. též sdělení Komise s názvem „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“ (KOM (2012) 777 v konečném znění), s. 5.

<sup>87</sup> V praxi se tento problém týká jen českého jazyka, protože angličtina je jednou z autentických jazykových verzí z důvodu, že je úředním jazykem Malty a Irska.

<sup>88</sup> Jistou výjimku tvoří pracovní skupina Rady právníků-lingvistů.

<sup>89</sup> K tomu blíže též Kapitola IV.



konzultovány pouze odborné termíny, či vybrané pasáže textu. Dle interních pravidel Komise navíc překladatelé nemohou poskytnout zástupcům členského státu celý text, pokud k tomu nedalo souhlas příslušné generální ředitelství, které je autorem textu. Stávající praxe odráží obavu Komise z toho, že by proces přijímání prováděcích opatření mohl být při zveřejnění textu ze strany členských států ovlivněn, a to buď přímo, a nebo nepřímo prosazením takových formulací do překladu textu, které by umožnily členskému státu dovolávat se pro něj příznivějšího výkladu. V této souvislosti je třeba uvést, že povinnost zpřístupnit texty prováděcích opatření členským státům před jejich zveřejněním pro Komisi ze Smluv nevyplývá. Z pohledu členských států je však výše uvedená praxe problematická,<sup>90</sup> a to zvláště v případě, kdy prováděcí opatření Komise stanoví velmi krátkou lhůtu pro provedení do vnitrostátního práva.<sup>91</sup>

V případě právních aktů přijímaných Parlamentem a Radou nebo samostatně Radou je situace odlišná. Členský stát má možnost uplatnit jazykové připomínky k textu návrhu právního aktu v průběhu projednávání v přípravných orgánech Rady a rovněž v rámci jednání pracovní skupiny Rady právníků-lingvistů. Zástupce Komise je na jednání pracovní skupiny Rady právníků-lingvistů, stejně jako je tomu v případě jednání dalších přípravných orgánů Rady, přítomen a vzhledem ke skutečnosti, že Komise má k dispozici silné „expertní“ zázemí, zaznívá v praxi její hlas velmi silně.

### **V.3 Specifika provádění a aplikace právních aktů Komise**

V případě provádění a aplikace právních aktů Komise je třeba zopakovat to, co bylo řečeno ve vztahu k výkladu těchto aktů. Platí, že je ve vztahu k nim třeba uplatnit obecná pravidla pro aplikaci a provádění práva EU.<sup>92</sup> Specifika pak vyplývají především z právní úpravy procesu jejich přijímání a role Komise v institucionálním systému Evropské unie.

---

<sup>90</sup> K tomu srov. např. odpověď ČR ve veřejné konzultaci k problematice inteligentní regulace vyhlášené Evropskou komisí v červnu 2012, (Comments of the Czech Republic to the Stakeholder Consultation on Smart regulation in the EU, dostupné z [www: http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/smart\\_regulation/consultation\\_2012/docs/public\\_authority/office\\_government\\_czech\\_republic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/public_authority/office_government_czech_republic_en.pdf)).

<sup>91</sup> K tomu viz dále.

<sup>92</sup> V tomto kontextu lze odkázat na literaturu vztahující se na provádění a aplikaci právních aktů obecně, napříkladmo *Král, R.* Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, cit. výše; *Král, R.* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, cit. výše; *Král, R.* Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, cit. výše; *Whelanová, M.* Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu, *Právník*, 2009, č. 3, s. 263-308.

Z hlediska provádění obecně závazných právních aktů přijímaných Komisí představují problém krátké lhůty pro provedení těchto aktů do vnitrostátního práva. Příkladem lze v tomto kontextu odkázat na směrnici Komise 2012/4/EU ze dne 22. února 2012, kterou se mění směrnice 2008/43/ES, kterou se podle směrnice Rady 93/15/EHS zřizuje systém pro identifikaci a sledovatelnost výbušnin pro civilní použití.<sup>93</sup> Uvedená směrnice byla publikována v Úředním věstníku dne 23. února 2012, termín pro provedení do vnitrostátního práva byl stanoven na 5. dubna 2013. V takto krátké lhůtě je, a to zejména v podmínkách vnitrostátní úpravy legislativního procesu, prakticky nereálné přijmout příslušné prováděcí právní předpisy.

V souvislosti s prováděním právních aktů Komise bývá rovněž poukazováno na skutečnost, že text prováděcího opatření je znám prakticky až v okamžiku jeho publikace v Úředním věstníku. Nedostupnost informací o podobě prováděcího aktu v průběhu jeho přijímání ztěžuje následně jeho provedení.<sup>94</sup>

#### V.4 Opravy

Pojem oprava, někdy je v této souvislosti užíván i termín korigendum, není v právu EU definován.<sup>95</sup> Jedná se o institut, jehož existence se opírá o institucionální praxi. Formální postup při opravě je pak upraven interními předpisy orgánů Evropské unie. V důsledku této právní nezakotvenosti má pojem opravy v unijním právu mnohem širší význam než pojem tiskové opravy tak, jak je upraven vnitrostátním právem.<sup>96</sup>

Určitá vodítka pro výklad pojmu oprava poskytuje judikatura Soudního dvora. V tomto kontextu je třeba odkázat především na rozsudek ve věci C-273/09 *Premis Medical*.<sup>97</sup> Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jež byla předmětem řízení v této věci, bylo, zda je nařízení Komise (ES) č. 729/2004 ze dne 15. dubna 2004

---

<sup>93</sup> Úř. věst. L 50, 23.2.2012, s. 18.

<sup>94</sup> K tomu srov. např. *Whelanová, M.* Implementace práva EU do českého právního řádu – metody a problémy; příspěvek přednesený na semináři *Quality of legislation - Views from the Czech Republic*, který se konal v Bruselu dne 30. ledna 2009.

<sup>95</sup> K tomu srov. *Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.* Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 525.

<sup>96</sup> Srov. §11 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv; k tomu srov. *Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.* Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 521 a násl.

<sup>97</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010 ve věci C-273/09, *Premis Medical BV* proti *Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Rotterdam*, *kantoor Laan op Zuid*, Sbíрка soudních rozhodnutí [2010], s. I-13783, bod 29.

o zařazení určitého zboží do kombinované nomenklatury<sup>98</sup> platné v rozsahu, v němž dotčená oprava nahradila zboží uvedené v tabulce v příloze nařízení č. 729/2004, a v rozsahu, v němž bod 5 tabulky této přílohy zařazuje pojízdná chodítka dotčená v původním řízení do podpoložky 8716 80 00 KN<sup>99</sup>. Jinými slovy, sporné bylo zařazení pojízdného chodítka do kombinované nomenklatury.<sup>100</sup> Jak konstatoval Soudní dvůr, příloha nařízení č. 729/2004 se v původním znění týká zboží, které má zcela odlišnou povahu než zboží uvedené v příloze nařízení č. 729/2004 v opraveném znění.<sup>101</sup> Oprava zveřejněná dne 7. května 2004 šla tedy nad rámec pouhé opravy administrativní chyby a ve skutečnosti měnila obsah nařízení č. 729/2004 tím, že jej učinila použitelným na pojízdná chodítka.<sup>102</sup> Soudní dvůr v této souvislosti judikoval, že „[...] *jakmile je akt formálně přijat, lze do jeho znění zanést pouze čistě ortografické či gramatické úpravy*“<sup>103</sup> a rozhodl, že nařízení Komise č. 729/2004, ve znění vyplývajícím z opravy zveřejněné dne 7. května 2004, je neplatné v rozsahu, v němž provedená oprava zaprvé rozšiřuje působnost původního nařízení na pojízdná chodítka a zadruhé zařazuje uvedená pojízdná chodítka do podpoložky 8716 80 00 KN.

Poté, co je právní akt formálně přijat, může být tedy chyba v něm obsažená opravena jen formalizovaným postupem pro přijetí opravy (korigenda). V tomto kontextu je třeba rozlišovat dvě situace. Pokud je akt formálně přijat a dosud nebyl publikován v Úředním věstníku, je oprava přijata formalizovaným postupem a následně je zpracována do finální podoby aktu, jež je publikován v Úředním věstníku. Pokud je však chyba zjištěna až poté, kdy byl akt publikován v Úředním věstníku, musí být oprava, přijatá formalizovaným postupem, rovněž publikována v Úředním věstníku.

<sup>98</sup> Nařízení Komise (ES) č. 729/2004 ze dne 15. dubna 2004 o zařazení určitého zboží do kombinované nomenklatury (Úř. věst. L 113, s. 5; Zvl. vyd. 02/16, s. 90), ve znění vyplývajícím z opravy zveřejněné dne 7. května 2004 (Úř. věst. L 173, s. 9).

<sup>99</sup> Zkratka KN - kombinovaná nomenklatura.

<sup>100</sup> Kombinovaná nomenklatura byla zavedena nařízením Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 256, s. 1; Zvl. vyd. 02/02, s. 382). Zakládá se na Mezinárodní úmluvě o harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží (dále jen „HS“), uzavřené v Bruselu dne 14. června 1983, a protokolu o její změně ze dne 24. června 1986, které byly schváleny jménem Evropského hospodářského společenství rozhodnutím Rady 87/369/EHS ze dne 7. dubna 1987 (Úř. věst. L 198, s. 1; Zvl. vyd. 02/02, s. 288).

<sup>101</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010 ve věci C-273/09, Premis Medical BV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Rotterdam, kantoor Laan op Zuid, Sbíрка soudních rozhodnutí [2010], s. I-13783, bod 32.

<sup>102</sup> Tamtéž, bod 36.

<sup>103</sup> Tamtéž, bod 29; k tomu srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988 ve věci 131/86, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství, Recueil [1988], s. 905, bod 35; rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1994 ve věci C-137/92 P, Komise Evropských společenství proti BASF a další, Recueil [1994], s. I-2555, bod 68.

Obecně platí, že opravu chyb zajišťuje ten orgán Evropské unie, který chybu obsahující akt vydal. Komise tedy organizačně a věcně zajišťuje opravy chyb ve svých právních aktech, Rada<sup>104</sup> pak připravuje a publikuje opravy chyb v právních aktech Parlamentu a Rady, Rady a Evropské rady. O opravu chyb v právním aktu EU může požádat kdokoli, v praxi však většina podnětů pochází od členských států a orgánů Unie. V rámci České republiky je kontaktním místem pro zasílání podnětů a návrhů na opravy odbor kompatibility Úřadu vlády ČR.

Vzhledem k tomu, že oprava chyb představuje, v obecné rovině, zásah do právní jistoty, je vyžadováno, aby byla oprava konkrétní chyby nezbytná pro správné provedení a aplikaci právního aktu v praxi. Nelze tedy požadovat opravu chyby, jejíž přínos by byl čistě teoretický. Opravovány tedy mají být jen chyby zjevné a podstatné, tedy ty, které jsou způsobilé vyvolávat právní následky. V praxi tedy nejsou zpravidla opravovány:

- gramatické či ortografické chyby, které nemají vliv na správný výklad textu, a synonyma;
- čistě stylistické změny (větný pořádek, ustálená spojení);
- změny v překladu, jež mohou pozměnit výklad textu;
- body odůvodnění.

Na základě užití argumentu *a contrario* lze pak dojít k závěru, že předmětem opravy mohou být zjevné chyby, jež mají vliv na pochopení textu, dále pak rozdíly v terminologii, například mezi základním aktem a aktem, který jej provádí, či souvisejícími prováděcími opatřeními, jež mají charakter závazného právního aktu, jakož i zjevné překladové chyby.

V případě právních aktů přijímaných řádným legislativním postupem musí opravy schválit i Parlament. Všechny opravy musí schválit i členské státy. Chyby technického charakteru a chyby, které jsou výsledkem rozporu mezi přijatou a vyhlášenou verzí právního aktu, však schválení členských států a Parlamentu nevyžadují. Zde je však třeba uvést, že najít v praxi hranici mezi chybou technického charakteru a chybou věcnou je často obtížné.

Nejčastějším příkladem chyby je chyba v překladu. Do značné míry se na této skutečnosti podílí i fakt, že předpis je zpravidla vyjednáván v jednom z procedurálních

---

<sup>104</sup> Za opravy je v rámci Rady odpovědné Ředitelství pro kvalitu legislativy Generálního sekretariátu Rady.

jazyků, nejčastěji v angličtině. Příslušné jazykové verze jsou k dispozici pouze na počátku vyjednávání textu, tento se však v průběhu legislativního procesu často zásadním způsobem mění. Teprve následně, pokud je dosaženo politické dohody, je text překládán do jednotlivých jazykových verzí. V praxi je tedy na opravu chyb v příslušné jazykové verzi poměrně málo času. Na základě zavedené praxe se navíc kontroluje soulad příslušné jazykové verze s verzí anglickou, nikoli však již soulad jednotlivých jazykových verzí navzájem. Přestože se tato praxe opírá o praktická hlediska, spočívající především v omezeném počtu překladatelů a právníků-lingvistů a současně i v omezeném časovém prostoru, který je k dispozici, přispívá nepochybně k rozdílům mezi jednotlivými jazykovými verzemi.<sup>105</sup>

Případné rozdíly mezi jednotlivými jazykovými verzemi u dokumentů orgánů EU lze v některých případech připsat i na vrub praxe tzv. pivotních jazyků. S ohledem na velké množství jazykových kombinací, jež nabízí 23 úředních jazyků, je zejména u jazyků, jež nejsou příliš rozšířené, zavedena praxe, kdy je nejprve text přeložen do tzv. pivotního jazyka.<sup>106</sup> Teprve následně je text překládán do příslušné jazykové verze.

Problémem je, že chyba v překladu není redakční či tiskovou chybou v pravém slova smyslu, byť se týká pouze překlepu v datu.<sup>107</sup> Příkladem může být směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem,<sup>108</sup> kde chyba v překladu spočívala v nesprávném datu transpozice.<sup>109</sup>

Je otázkou, jaké změny přinese do procesu přijímání oprav návrh nařízení Rady o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie, jež by mělo vstoupit v platnost v průběhu roku 2013.<sup>110</sup> Podle tohoto návrhu by měla tvořit jedinou právně závaznou podobu Úředního věstníku verze elektronická, tištěná verze by měla mít

---

<sup>105</sup> K tomu srov. Bobek, M., Bríza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 525 a násl.

<sup>106</sup> Jedná se o nejrozšířenější jazyky, zpravidla tedy o francouzštinu, angličtinu, němčinu nebo španělštinu.

<sup>107</sup> K tomu srov. odlišné stanovisko Bobek, M., Bríza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. výše, s. 522.

<sup>108</sup> Úř. věst. L 199, 2.8.2011, s. 48.

<sup>109</sup> Čl. 15 odst. 1 směrnice Rady 2011/70/Euratom: CS: „Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 23. srpna 2015 [...]“; EN: „Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive before 23 August 2013 [...]“.

<sup>110</sup> KOM (2011) 162 v konečném znění; dokument Rady č. 10759/11.

podpůrnou povahu. Lze očekávat, že se proces přijímání oprav díky změnám, které toto nařízení po svém vstupu v platnost přinese, zjednoduší a urychlí. Pro zásadnější proměnu procesu přijímání oprav by však bylo potřebné rovněž zjednodušit a zpřehlednit interní postupy orgánů EU, kterými jsou opravy přijímány.

#### V.4.1 Opravy právních aktů přijímaných Komisí

O opravách právních aktů Komise platí to, co bylo řečeno výše, proces jejich přijímání má však i svá specifika. Od opravy je přitom nutno odlišit opravný akt. Tento je přijímán stejným způsobem, jakým byl přijat akt dotčený chybou.

Obecně platí, že pokud je v textu právního aktu Komise zjištěna chyba, musí být oprava přijata kolegiem Komise. Pokud se týká nařízení a směrnic, platí tento postup, je-li chyba v některé z úředních jazykových verzí textu. U rozhodnutí přijímá kolegium opravu, pokud je chyba v jednom z „autentických“ jazyků, tedy v jazyce adresáta či adresátů rozhodnutí.

S ohledem na časovou náročnost uvedeného postupu byly již v 70. letech hledány cesty vedoucí ke zjednodušení procesu přijímání oprav. Narůstající množství jazykových verzí textů přijímaných Komisí, související s postupným rozšiřováním EU, totiž zvyšovalo riziko vzniku chyb v překladech. Důsledkem byl nárůst počtu oprav překladových chyb v právních aktech přijímaných Komisí.

V roce 1977 byl generální tajemník Komise zmocněn přijímat opravy „zjevných chyb“ v právních aktech Komise. Chyba byla považována za zjevnou, byla-li snadno rozpoznatelná (např. ortografická chyba, tisková chyba, chyba ve výpočtu, chybějící text či nesmyslný text).<sup>111</sup> Cílem tohoto zmocnění bylo zjednodušit rozhodovací proces při respektování pravidel upravujících činnost Komise, zejména pak principu sborové odpovědnosti tohoto orgánu.

S narůstajícím počtem úředních jazyků a dokumentů přijímaných Komisí se však zmocnění z roku 1977 ukázalo jako nedostatečné. V praxi se „zjevné překladové chyby“ objevovaly poměrně zřídka. Jinými slovy, oprava většiny překladových chyb musela být i nadále přijímána standardními postupy.

---

<sup>111</sup> Srov. dokument COM(77) PV 438 (meeting of 13 July 1977).

V roce 2008 bylo proto přijato tzv. orbánovo zmocnění,<sup>112</sup> na základě kterého bylo přijímáním oprav, v souladu s tímto zmocněním, pověřeno Generální ředitelství pro překlady. Právním základem pro přijetí zmocnění je článek 13 Jednacího řádu Komise.<sup>113</sup> Oprávnění přijmout opravu je vázáno na splnění tří podmínek:<sup>114</sup>

- oprava se netýká originální jazykové verze textu;
- chyba je snadno rozpoznatelná nebo je, bez jakýchkoli pochybností, shledána závažnou při provedení srovnání několika jazykových verzí;
- chyba je způsobena nesprávným překladem nebo opomenutím jednoho nebo více prvků textu, pokud tím není dotčen celkový smysl textu.

Ze zmocnění jsou tedy vyjmuty chyby v překladu ovlivňující smysl textu a chyby v překladu klíčových slov, jež se v textu opakují. Jako příklad chyby, jež nelze opravit na základě orbánova zmocnění, lze uvést změnu sousloví „*veřejná podpora je schválena*“ na „*veřejná podpora není schválena*“. V těchto případech je zahájena procedura, jež se podobá postupu, jakým byl akt přijat. Tuto proceduru zahajuje Generální ředitelství pro překlady ve spolupráci s Právní službou Komise a příslušným generálním ředitelstvím, jež původní akt vydalo.

Jak však vyplývá z textu orbánova zmocnění, toto může být použito i v případě, že při překladu došlo k opomenutí nebo chybě v ustanovení, jež má čistě technickou povahu, případně, týká-li se chyba bodu odůvodnění. Opět i zde platí, že nelze opravovat chyby, jež by se zásadním způsobem dotýkaly podstaty textu. Dále nelze opravovat opomenutí nebo chyby v překladu, pokud by se tyto týkaly komplexního právního ustanovení či pokud by se týkaly právní podstaty textu.

V souladu s Jednacím řádem Komise obsahuje zmocnění i některá omezení. Komise jako celek si může vyhradit práva přijmout rozhodnutí v oblasti působnosti delegace pravomoci a současně stanovit další podmínky této delegace. Subjekt, na nějž byla pravomoc přijímat opravy delegována, tedy Generální ředitelství pro překlady, musí před přijetím rozhodnutí zvážit, zda by neměla být otázka postoupena kolegiu

---

<sup>112</sup> Memorandum to the Commission from the President in agreement with Mr. Orban „Empowerment to correct errors, including minor errors, in translations of acts adopted by the Commission“ (SEC(2008) 2397).

<sup>113</sup> Srov. čl. 13 odst. 1 Jednacího řádu Komise (Komise – Jednací řád Komise (K(2000) 3614, Úř. věst. L 308, 8.12.2000, s. 26).

<sup>114</sup> Memorandum to the Commission from the President in agreement with Mr. Orban „Empowerment to correct errors, including minor errors, in translations of acts adopted by the Commission“ (SEC (2008) 2397), s. 3.

s ohledem na její politickou citlivost nebo důležitost. V případě pochybností musí být konzultován předseda Komise. Přijímání opravy na základě tohoto zmocnění nemůže být zahájeno, pokud nedala Právní služba Komise souhlasné stanovisko. S navrhovanou opravou musí souhlasit i příslušné generální ředitelství, jež právní akt dotčený opravou vydalo.

Za problematickou lze z hlediska praktického užívání orbánova zmocnění označit především neurčitost formulací, jež ponechává široký prostor pro výklad zmocnění. Je proto často otázkou interpretace, zda je možno zmocnění na konkrétní případ aplikovat.



## Závěry

Normotvornou pravomoc Komise je možno vnímat dvojím způsobem. V užším smyslu ji lze pojmut jako unijním právem vymezenou právtvornou pravomoc, tedy způsobilost určit právně závazné normy. V širším smyslu však nemusí být výsledek normotvorné činnosti vždy představován konkrétním formalizovaným dokumentem. Normotvorba je proces zahrnující několik fází: zjištění potřeby právní úpravy, vznik legislativního záměru a realizaci legislativního záměru. Pokud vnímáme normotvorbu v tomto širším smyslu, pak pod normotvornou pravomoc Komise musíme podřadit jakoukoli Komisi Smlouvami přiznanou pravomoc, která má vliv na tvorbu norem, a to nejen tu, jejímž výrazem je vydání závazného právního aktu, ale i tu, jež ovlivňuje výklad, provádění a aplikaci práva EU.

Normotvorná pravomoc Komise je mnohohrstevnatý jev, jež v sobě skrývá rovinu historickou, institucionální, hmotněprávní a procesní. Pro poskytnutí uceleného obrazu je proto třeba tento pojem posuzovat ze všech těchto hledisek. Pokud nahlížíme na normotvornou pravomoc Komise v kontextu vývoje institucionálního a smluvního rámce Evropských společenství a Evropské unie, je třeba věnovat pozornost již počátkům integrace, zejména pak Smlouvě o ESUO, v níž byly položeny základy současného ústavního systému EU. Normotvorná pravomoc Vysokého úřadu byla definována velmi široce. Smlouva o ESUO tak položila základ institucionálnímu uspořádání, ve kterém pravomoci Vysokého úřadu, přejmenovaného později na Komisi, přesahovaly míru pravomocí, které jsou ve vnitrostátních ústavních systémech zpravidla svěřeny exekutivním orgánům. Přestože toto velmi široké svěření pravomocí Vysokému úřadu odpovídalo charakteru pravomocí obdobných orgánů v mezinárodních organizacích, s ohledem na další vývoj evropské integrace, směřující k vytvoření svébytného právního řádu a nadnárodní institucionální struktury, se ukázalo jako poněkud problematické. Důsledkem tohoto institucionální uspořádání, z něhož vychází unijní ústavní systém a jež má svůj základ právě ve Smlouvě o ESUO, jsou strukturální problémy ve fungování Evropské unie, a to jak v oblasti legislativní, tak při výkonu pravomocí orgánů Unie svěřených jim Smlouvami na nichž je EU založena.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> K tomu srov. *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 273 a násl.

V kontextu dalšího vývoje smluvního rámce evropské integrace, počínaje přijetím Smlouvy o EHS, docházelo k postupnému oslabování pravomocí Komise k vydávání právních aktů ve prospěch Rady, a posléze i Parlamentu. Přesto však zůstala specifická role Komise jako legislativně-exekutivního orgánu v institucionálním systému EU zachována. Tento postupný posun v rozdělení pravomocí k přijímání právních aktů nicméně předznamenal, s ohledem na nedostatečnou kapacitu Rady plně nově získané pravomoci využít, přenášení prováděcích pravomocí na Komisi, jež je spojeno s fenoménem komitologie.

Počátky komitologie je možno spatřovat v řídicích výborech vytvářených v 60. letech minulého století k realizaci společné zemědělské politiky. Vytvoření systému výborů souviselo se zjištěním, že Rada nemá dostatečné kapacity, aby přijala všechna prováděcí opatření nutná pro úspěšnou realizaci společného trhu se zemědělskými produkty. Rada však nechtěla delegovat na Komisi pravomoci bez možnosti zachovat si nad procesem přijímání prováděcích opatření kontrolu. Úkolem výborů, jejichž význam v legislativním procesu se lišil v závislosti na jejich typu, bylo přijmout stanovisko k jednotlivým prováděcím opatřením před tím, než budou Komisí schválena. Toto řešení bylo obecně přijatelné. Rada přestala nést odpovědnost za „technické detaily“ prováděcích opatření s tím, že si ponechala právo kontroly prostřednictvím komitologických výborů. Komise naopak získala právo podílet se na provádění právních aktů, které navrhla.

Vznik komitologie vyvolal celou řadu otázek z hlediska legitimacy nově vytvořeného systému přijímání prováděcích opatření, jakož i jeho souladu s primárním právem. Tyto pochybnosti byly materializovány do podoby interinstitucionálních sporů, současně však našly svůj odraz i v rovině právně teoretické a doktrinární. Z článků 145 a 155 Smlouvy o EHS nebylo možno explicitně dovodit, že Rada je absolutním nositelem přenesení pravomoci, tato skutečnost byla dovozována výkladem. S ohledem na obecnost úpravy obsažené ve Smlouvách připadla klíčová role při výkladu limitů delegace pravomoci k přijímání prováděcích opatření Soudnímu dvoru, který velmi záhy vymezil obecné principy vztahující se k delegaci pravomoci k přijímání právních aktů a k legalitě přijímaných prováděcích opatření. V rozsudku ve věci 25/70 Köster<sup>2</sup> a navazující judikatuře Soudní dvůr rozhodl, že ze Smlouvy samotné vyplývá rozlišení

---

<sup>2</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 25/70, Köster, Recueil [1970], s. 1161, zejména bod 6.

mezi právními akty, které mají svůj právní základ přímo ve Smlouvě, a opatřeními určenými k jejich provedení, přičemž v prvně uvedených je zákonodárce oprávněn stanovit základní prvky upravované oblasti a ponechat na druhých vymezení prováděcích ustanovení určených ke konkrétnímu provedení zásad obsažených v základním aktu. Soudní dvůr rovněž judikoval, že delegace pravomoci k přijímání právních aktů Radou na Komisi je v souladu s primárním právem a nenarušuje institucionální rovnováhu Společenství. Současně ale Soudní dvůr stanovil určité limity pro zmíněnou delegaci pravomoci. Především judikoval, že komitologické výbory nejsou nadány pravomocí přijímat prováděcí opatření samy o sobě.

Ani Soudní dvůr nicméně nedokázal rozptýlit všechny pochybnosti a odpovědět na všechny otázky týkající se souladu komitologie s primárním právem. Především, Soudní dvůr sice judikoval, že je přijetí základních pravidel upravované oblasti vyhrazeno pravomoci unijního zákonodárce, nestanovil však bližší pravidla pro vymezení těchto základních prvků právního aktu. Rovněž provedené rozlišení na legislativní a exekutivní akty je spíše implicitní než explicitní. Lze souhlasit s názorem, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci 25/70 Köster a dalších komitologii „*vyzdvihl na ústavní úroveň*“<sup>3</sup>, avšak s dovětkem, že proces přijímání prováděcích opatření za asistence výboru získal povahu ústavní zvyklosti, jež je charakteristická pro britský konstitucionalismus. K jejímu zakotvení do primárního práva, a tím tedy do „Ústavy“ Společenství, došlo až přijetím Jednotného evropského aktu.

Ve vztahu k vymezení limitů delegace pravomoci lze z judikatury Soudního dvora dovodit, že tyto musí být vymezeny především s ohledem na charakteristiky oblasti právní úpravy, o kterou se jedná, a více či méně široký rozhodovací prostor, jež je Komisi v dané oblasti Smlouvami přiznán. Výše uvedené meze je navíc třeba určit na základě znění zmocňujícího ustanovení, obsahu a účelu základního aktu, jakož i jeho celkové systematiky. Stanovení výše uvedených mezí, jakož i určení podstatného nebo jiného než podstatného charakteru prvků základního aktu, zavedených nebo změněných prováděcím opatřením, jež zdaleka není jen jakýmsi mechanickým provedením pravidel používaných judikaturou, musí vycházet z posouzení provedeného na základě všech výše uvedených poznatků.

---

<sup>3</sup> *Tlamyňa, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 17.

Soudní dvůr tedy neposuzoval delegaci pravomoci z hlediska vymezení konkrétních pravomocí, které Rada může na Komisi delegovat, ale definoval prováděcí pravomoc obecně, tedy co má být prováděcími opatřeními regulováno. Stanovení hranice mezi základním aktem a prováděcím opatřením bylo nicméně v minulosti velmi často definováno na základě politických, a nikoli právních či obsahových kritérií. Pro komitologii se stalo charakteristickým rovněž rozsáhlé využívání právně nevynutitelných nástrojů ke konkretizaci pravomocí jednotlivých institucí v procesu přijímání prováděcích opatření, jež sice na jedné straně umožnily efektivní fungování komitologie, na druhé straně však vyvolaly řadu otázek ve vztahu k její legitimitě. Přestože další vývoj přinesl zakotvení komitologie do primárního práva a konkretizaci postupů v podobě dvou komitologických rozhodnutí, zásadní otázky, spočívající v definici kritérií rozlišení mezi základními akty a prováděcími opatřeními, jakož i vymezení pojmu podstatných prvků základního aktu, zůstaly nevyřešeny.

Vývoj komitologie rovněž jen v omezené míře reflektoval narůstající pravomoci Parlamentu. Skutečnost, že se legislativní zakotvení spolurozhodovací procedury v primárním právu Maastrichtskou smlouvou nikterak neodrazilo v právním zakotvení významnější role Parlamentu v procesu přijímání prováděcích opatření, posílila interinstitucionální rozpory. Tyto se nepodařilo zcela vyřešit ani poslední reformou komitologie z roku 2006, jež zakotvila nový regulativní postup s kontrolou. Zásadnější změny v oblasti komitologie jsou spojeny až s Lisabonskou smlouvou.

Za nejzásadní změnu, kterou přinesla Lisabonská smlouva do oblasti přijímání prováděcích opatření, lze označit vytvoření kategorie aktů v přenesené pravomoci, jež přiznávají zákonodárci, tedy Parlamentu a Radě, možnost přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností. Vytvoření této nové kategorie aktů je významné v několika ohledech. Především, do primárního práva byla formálně zakotvena hierarchie právních aktů, byť poněkud problematickým způsobem. Tato problematičnost spočívá především v tom, že kritéria pro rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty nejsou vymezena materiálně, ale formálně. Jinými slovy, rozdíl mezi oběma druhy aktů je dán nikoli jejich obsahem či právní závazností, ale procedurou jejich přijímání, což vede k absurdní situaci, kdy je možno aktem nižší právní síly měnit akt vyšší právní síly. Tato absurdnost je navíc zdůrazněna užitou

terminologií, kdy je z právně teoretického hlediska poněkud nelogicky legislativní akt měněn aktem nelegislativním.

Přínos vytvoření kategorie aktů v přenesené pravomoci lze vnímat i v tom, že Parlamentu bylo přiznáno v oblasti přijímání těchto aktů rovnoprávné postavení s Radou, což představuje významný krok k posílení parlamentní kontroly v legislativním procesu EU. Kontrola, která byla Parlamentu v této souvislosti přiznána, je však svou povahou kontrolou následnou, což výkon nově přiznaných kontrolních pravomocí ztěžuje. Posílení pravomocí Parlamentu v oblasti přijímání aktů v přenesené pravomoci bylo navíc „kompenzováno“ v oblasti přijímání opatření k provedení závazných právních aktů Unie, protože článek 291 Smlouvy o fungování EU nepřiznává Parlamentu zásadnější úlohu, pokud jde o kontrolu Komise při výkonu prováděcích pravomocí v souladu s tímto článkem. Lze očekávat, že se právě volba způsobu provedení základních aktů stane novým kolbištěm interinstitucionálních sporů. Je nanejvýš pravděpodobné, že Komise bude usilovat o maximální využívání aktů v přenesené pravomoci. Souhlasím s *J. Tlamyčou*, že z pohledu Parlamentu bude rovněž nejvýhodnější upravit materii v maximálním rozsahu v základním aktu a v případě volby mezi formami delegace pravomoci postupovat cestou aktu v přenesené pravomoci než prováděcího aktu, u něhož má Parlament omezenou možnost dohledu a kontroly.<sup>4</sup> Rada pak bude samozřejmě prosazovat spíše provádění prostřednictvím postupů upravených nařízením Rady č. 182/2011, jež jí přiznávají kontrolní pravomoci již v průběhu projednávání návrhů prováděcích aktů.

Přijímání prováděcích opatření, jež mají často povahu závazných právních aktů, tvoří jádro normotvorné pravomoci Komise. Smlouvy nicméně přiznávají Komisi řadu dalších pravomocí, jež mají zásadní dopad na legislativní proces EU a podobu právních aktů Unie. V tomto kontextu se jedná zejména o pravomoc normotvorné iniciativy. Tuto však nelze vnímat jen z hlediska procedurálního a omezit ji pouze na právo Komise předložit návrh, ale i z hlediska věcného, tedy právo určit jeho obsah. V kontextu práva EU je rovněž velmi důležité, jakou formu bude právní předpis mít, a dále, jakou lhůtu Komise v návrhu stanoví pro provedení do vnitrostátního práva. V kombinaci s velmi širokou pravomocí k přijímání právně nevynutitelných nástrojů, z nichž je mnohdy

---

<sup>4</sup> Srov. *Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU, cit. výše, s. 17.

vyvozován právní závazek přijmout příslušné právní akty, je tak Komise klíčovým hráčem v legislativním procesu EU.

V první kapitole této práce je věnována značná pozornost obecným zásadám práva EU, jež vymezují rámec pro normotvornou pravomoc Komise a v širším kontextu i legislativní proces EU. Specifická role obecných zásad vyplývá, a to nejen ve vztahu k legislativnímu procesu, z okolnosti, že právní řád Unie je poměrně novým právním řádem, který se navíc intenzivně rozvíjí v důsledku poměrně častých a rozsáhlých novelizací Smluv na nichž je EU založena. Kromě toho jsou Smlouvy svým obsahem a povahou rámcovými smlouvami s četnými obecně formulovanými ustanoveními a neurčitými právními pojmy, které poskytují Soudnímu dvoru širokou pravomoc k rozvíjení, výkladu a dotváření práva. Za obecné zásady, jež jsou určující pro normotvornou pravomoc Komise a v širším kontextu i pro legislativní proces EU, lze označit zásadu institucionální rovnováhy, zásadu loajální spolupráce, zásadu svěřených pravomocí, zásadu nezaměnitelnosti normativních nástrojů, zásadu otevřené a řádné správy, zásadu subsidiarity, zásadu proporcionality, zásadu povinnosti uvést odůvodnění v právních aktech a zásadu publikace.

Obecné právní zásady hrají klíčovou roli nejen při normotvorbě samotné, ale rovněž i při výkladu práva EU a zahrnují též požadavky na zákonnost administrativní a legislativní praxe. Rovněž otázky související s přístupností a srozumitelností práva EU je třeba nahlížet skrze obecné zásady, konkrétně pak zejména prostřednictvím zásady otevřené a řádné správy. Tato zásada souvisí s přístupem k dokumentům orgánů Unie, jakož i se srozumitelností práva EU a tedy i s kvalitou právních aktů Unie. Do kontextu této zásady můžeme zahrnout i iniciativy směřující ke zlepšení právní regulace a zkvalitnění tvorby právních aktů. I přes tyto snahy však nejsou orgány Unie s to vždy zajistit potřebnou kvalitu svých právních aktů, právní akty přijímané Komisí netvoří v tomto směru výjimku. Přístupnost a kvalita právních aktů Unie je snad nejčastěji skloňována právě v souvislosti s obecně závaznými právními akty přijímanými Komisí. To do jisté míry souvisí s procesem jejich přijímání, jež je z pohledu odborné i laické veřejnosti vnímán jako netransparentní a uzavřený. Další problémy, jež jsou v souvislosti s kvalitou a srozumitelností závazných právních aktů přijímaných Komisí zmiňovány zahrnují

legislativní techniku, volbu druhu právního aktu, extenzivní výklad pojmu oprava a krátké lhůty pro provedení do vnitrostátního práva.

Hovoříme-li o zásadách definujících normotvornou pravomoc Komise, nelze odhlédnout od principů, jež sice nebyly dosud *expressis verbis* doktrínou a judikaturou označeny za obecné zásady práva EU, k nimž je však nutno při výkladu normotvorné pravomoci orgánů Unie přihlížet. Jedná se zejména o principy zákonnosti a právní jistoty související s konceptem právního státu. Jisté specifikum unijního právního řádu, posuzujeme-li jej v kontextu výše uvedených principů, pak představuje institut právního základu. S ohledem na skutečnost, že ve Smlouvách neexistuje obecné zmocňovací ustanovení pro přijímání právních aktů, a dále, že toto zmocnění je třeba dovozovat z konkrétních ustanovení Smluv, získává dodržování principu zákonnosti v legislativní praxi orgánů Unie širší rozměr. Vzhledem k obecnosti ustanovení Smluv poskytuje orgánům Unie volba právního základu určitou míru uvážení. Volba právního základu se současně stává důležitým faktorem vyjednávání o textu návrhu, což dává Komisi, která je nadána téměř výlučným právem normotvorné iniciativy, široký prostor pro taktizování.

S konceptem právního základu úzce souvisí i otázka volby druhu právního aktu. Smlouvy přitom neobsahují obecné kompetenční ustanovení, které by pravidla této volby stanovilo. Obecný princip pro volbu druhu právního aktu obsahuje článek 296 Smlouvy o fungování EU, dle kterého platí, že pokud Smlouvy neuvádějí druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality. V souvislosti s volbou druhu právního aktu vzniká otázka zda v situaci, kdy má orgán volnost volby druhu právního aktu, je touto volbou vázán i v případě aktů, které jej novelizují. V tomto směru neobsahují Smlouvy žádná upřesňující pravidla. Jednoznačnou odpověď nelze dovodit ani z doktríny či judikatury Soudního dvora. V praxi není neobvyklé, že se druh novelizovaného aktu liší od druhu novelizujícího aktu. Přestože tato praxe není ve zřejmém rozporu s ustanoveními Smluv, vyvolává řadu otázek s ohledem na její soulad s obecnými zásadami práva Unie, zejména pak zásadou otevřenosti a řádné správy.

Ze skutečnosti, že právo EU vytváří svébytný právní řád, lze dovodit, že na proces tvorby právních aktů Unie, a to včetně právních aktů přijímaných Komisí, je možno

*cum grano salis* aplikovat právní principy a zásady imanentní vnitrostátním právním řádům, a to zejména ty z nich, které vyjadřují pojem právního státu. Složitá institucionální struktura EU a krajní sofistikovanost rozhodovacích procesů, vyplývající z množství členských států a mezinárodně právní povahy smluvního rámce Unie, snižuje účinnost normotvorných mechanismů a současně vyvolává pochybnosti o průhlednosti rozhodovacích procesů, jejichž důsledkem je jev, často označovaný jako demokratický deficit. Problém demokratického deficitu lze přitom spatřovat nejen ve strukturálních obtížích ve fungování unijního ústavního systému, ale i v tom, že nejsou naplňovány principy právního státu, na které se odvolávají Smlouvy na nichž je EU založena a jež současně byly potvrzeny judikaturou Soudního dvora.

Institucionální systém EU se vyznačuje oddělením orgánu od pravomoci, tedy žádný orgán nemá výlučnou pravomoc a žádná pravomoc není vykonávána jediným orgánem. Legislativní a exekutivní funkce nejsou s ohledem na institucionální paměť evropského integračního procesu formálně rozlišovány a jsou vykonávány společně v rámci institucionálního trojúhelníku tvořeného Komisí, Radou a Parlamentem. Z tohoto důvodu není možno hovořit o dělbě moci mezi orgány Unie, ale o sdílení moci. V institucionální praxi Evropské unie se tedy pravomoci, spadající v kontextu vnitrostátních ústavních systémů do oblasti moci zákonodárné, výkonné a soudní, vzájemně prolínají. Toto prolínání moci lze dokumentovat i na příkladu některých pravomocí svěřených Komisi Smlouvami. Konkrétně se v tomto ohledu jedná o pravomoc normotvorné iniciativy dle čl. 17 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, která je prakticky výlučně svěřena do rukou Komise. Ve vztahu k moci soudní je pak možno toto prolínání dokumentovat na povinnosti Komise dohlížet, pod kontrolou Soudního dvora, na uplatňování práva Unie. S ohledem na výše zmíněné prolínání moci je možno na institucionální uspořádání Evropské unie aplikovat principy dělby moci, jež tvoří základ legitimacy moderních demokratických politických systému, jen v omezené míře. Předpokladem zachování stability institucionálního uspořádání EU je proto Soudním dvorem formulovaný koncept institucionální rovnováhy, který předpokládá, že každý orgán vykonává své pravomoci se zřetelem na pravomoci orgánů ostatních.

Důsledkem prolínání moci je také absence jasné hranice mezi základními akty a prováděcími opatřeními. Změny, které přinesla Lisabonská smlouva, nevedly, jak bylo uvedeno výše, k jasnějšímu vymezení této hranice. Příčiny tohoto stavu, jež se



negativně odráží nejen v problematičnosti doktrinálního vymezení prováděcích pravomocí, ale i v legislativní praxi, proto nelze hledat pouze ve způsobu, jakým jsou pravomoci vykonávány, ale především ve výše zmíněné konstrukci konceptu institucionální rovnováhy a s ním související neexistencí principu dělby moci a hierarchie právních aktů. V této „genetické institucionální výbavě“ evropské integrace je možno také spatřovat příčinu toho, proč obtíže spojené s delegací pravomoci k přijímání závazných právních aktů provází právní systém EU od jeho vzniku. Jedná se tedy o problém strukturální povahy, který nelze *de lege ferenda* odstranit pouhou novelizací pravidel pro přijímání prováděcích opatření na úrovni právních aktů sekundárního práva, ale jež vyžaduje přijetí zásadní novelizace primárního práva, která by modifikovala vymezení pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů EU, zejména pak Komise.

Základní kontury legislativního procesu EU, a to včetně pravidel pro přijímání prováděcích opatření, byly obsaženy již ve Smlouvě o EHS. Z výkladu v předchozích kapitolách je zřejmé, že dílčí změny, jež přinesly dosavadní novelizace primárního práva, nevedly k vyřešení zmíněných strukturálních obtíží, protože musely být prováděny a aplikovány v rámci již existujících rozhodovacích a normotvorných procesů. Jinými slovy, dílčí změna nemůže vyřešit strukturální potíže systému, ve stávajícím smluvním rámci EU může naopak vést k ještě větší komplikovanosti rozhodovacích a normotvorných procesů. Zářným příkladem je v tomto směru právní úprava občanské iniciativy či reforma komitologie z roku 2006.

Z předchozího výkladu je rovněž zřejmé, že nejednoznačnost Smluv a, mám-li použít slova *D. Simona*,<sup>5</sup> strukturální obtíže ve fungování komunitárního (unijního) ústavního systému, byly v minulost často „kompenzovány“ neformálními metodami spolupráce, jež měly nezřídka podobu interinstitucionálních dohod nebo právně nevynutitelných nástrojů. Jak rovněž vyplynulo z předchozího výkladu, tyto právně nevynutitelné nástroje mohou vyvolávat právní účinky. V tomto kontextu je pak třeba zmínit i článek 295 Smlouvy o fungování EU, dle kterého mohou mít interinstitucionální dohody závaznou povahu.

Neformální metody spolupráce představují existenciální nutnost, předpoklad, bez kterého by institucionální systém EU nemohl fungovat. Není rovněž náhodou,

---

<sup>5</sup> *Simon, D.* Komunitární právní řád, cit. výše, s. 274.

že interinstitucionální dohody a právně nevynutitelné nástroje jsou v kontextu legislativního procesu EU nejvíce rozšířeny právě v oblasti přijímání prováděcích opatření, která je nejvíce dotčena zmíněnými strukturálními obtížemi. Přestože jsou tyto neformální formy spolupráce pro fungování institucionálních a rozhodovacích procesů v EU, a to včetně normotvorby, nezbytné, vyvolávají řadu otázek ve vztahu k souladu jejich užívání s obecnými zásadami práva Unie.

Řešením uvedených strukturálních problému by mohla být novelizace primárního práva, která tyto geneticky zakódované strukturální problémy odstraní tím, že nahradí složitý smluvní systém mezinárodně právního charakteru dokumentem „ústavní povahy“, který bude jasně definovat pravomoc a působnost jednotlivých orgánů a institucí v kontextu principu dělby moci a současně zakotví hierarchii právních aktů. Zásadní novelizace primárního práva, jejímž důsledkem by bylo přijetí dokumentu ústavně právní povahy, jež by jasně vymezil pravomoci orgánů Unie zúčastněných na legislativním procesu, zakotvil princip dělby moci, vymezil druhy právních aktů Unie a jejich hierarchii, zjednodušil postupy pro přijímání závazných právních aktů Unie a zakotvil obecná pravidla pro delegaci prováděcích pravomocí, by nemusela nutně vést jen k prohloubení integrace, ale (paradoxně) přispět ke zjednodušení a zpřehlednění legislativního procesu, a tím k zastavení legislativní smršti, jejímiž svědky jsme v poslední době a jejíž příčiny lze spatřovat především v prolínání legislativních a exekutivních pravomocí orgánů EU.

S ohledem na komplikace způsobené ratifikací Lisabonské smlouvy nelze očekávat, že by v dohledné době byla připravena novelizace primárního práva, jež by vyřešila v této práci citované systémové nedostatky legislativního procesu EU. Bylo by nicméně chybou zakončit práci pouhým konstatováním, že problémy spojené s široce koncipovanými pravomocemi Komise v oblasti unijní normotvorby mají strukturální charakter a může je odstranit jen zásadní novelizace primárního práva.

I na základě platné právní úpravy, obsažené ve Smlouvách na nichž je EU založena, je možno hledat cesty k řešení problémů, jež byly v této práci nastíněny. Možná řešení lze přitom rozdělit na ta, která by měla být přijata na úrovni EU, a ta, jež je třeba přijmout na úrovni členského státu. Pokud se týká první z uvedených skupin opatření, pozornost by měla být věnována především zvýšení transparentnosti rozhodovacích procesů v oblasti přijímání prováděcích opatření. Texty prováděcích

opatření jsou často dostupné až v okamžiku jejich publikace v Úředním věstníku, a to i v případě, kdy se jedná o obecně závazné právní akty, což ztěžuje jejich provedení do vnitrostátního práva, jakož i jejich následnou aplikaci. Pozornost by přitom měla být věnována i kvalitě právních předpisů EU. Měla by být především stanovena jednotná legislativně-technická pravidla pro jejich tvorbu a současně definována pravidla pro volbu druhu právního aktu. Lhůty pro provedení do vnitrostátního práva, zejména pak u aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, by měly respektovat specifika vnitrostátního legislativního procesu. Pravomoc normotvorné iniciativy Komise je koncipována velmi široce, což v kombinaci s nadužíváním právně nevynutitelných nástrojů, jež nezřídka slouží jako „ospravedlnění“ následné právní regulace, vede často k extenzivnímu užívání této pravomoci. Předkládané návrhy by proto měly být intenzivněji posuzovány s ohledem na jejich soulad se zásadou subsidiarity a proporcionality.

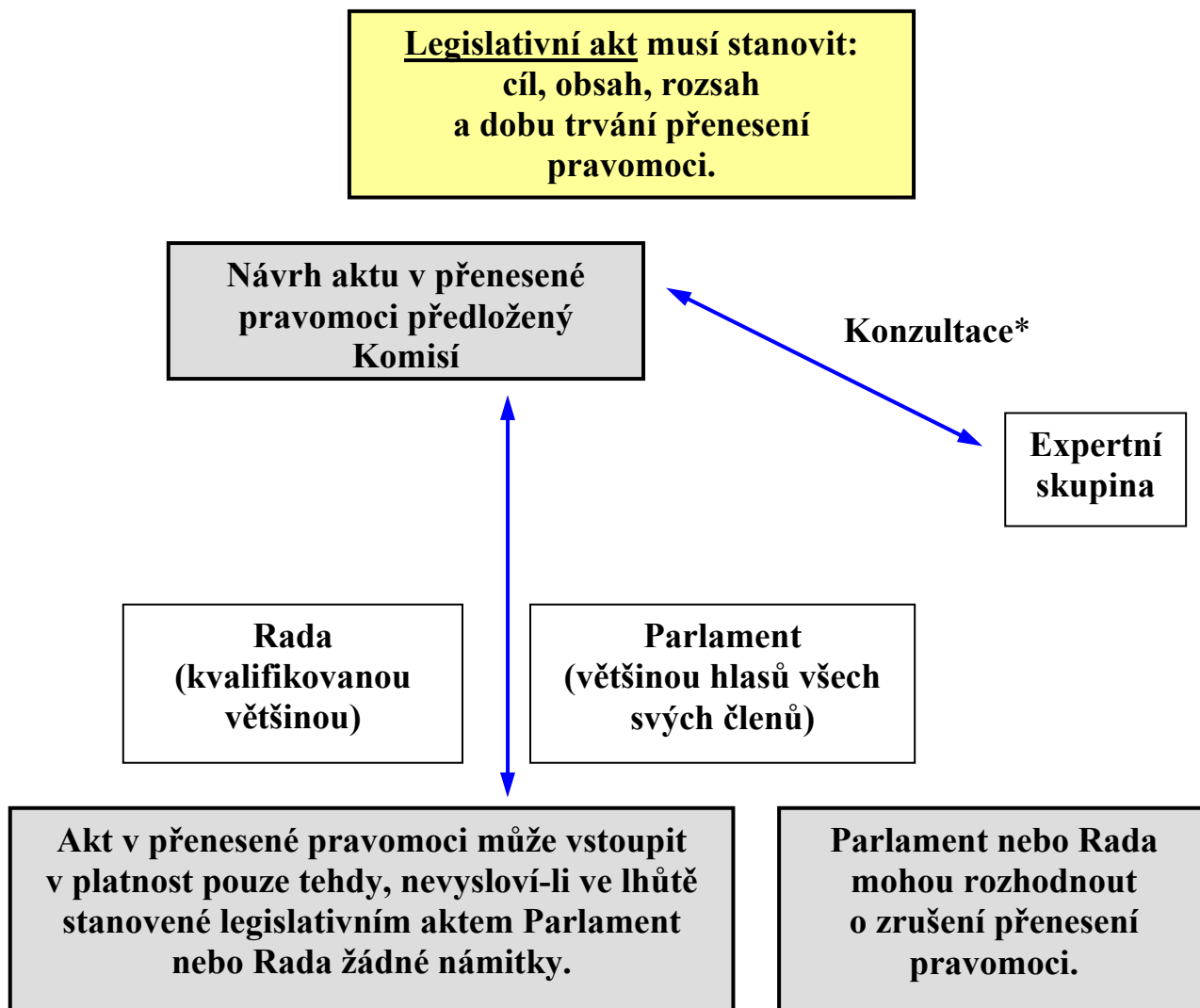
Na vnitrostátní úrovni je třeba především zajistit intenzivní monitorování legislativního procesu ve všech jeho fázích, a to s důrazem na možné dopady návrhů právních aktů na jejich následné provedení do vnitrostátního práva. Členské státy by přitom měly věnovat pozornost nejen otázce souladu navrhované právní úpravy s principy subsidiarity a proporcionality, ale též naplňování dalších obecných zásad práva EU, především pak těch, jež souvisí s principy právního státu.

## Příloha

### Grafické znázornění postupů pro přijímání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů

#### 1. Akty v přenesené pravomoci (článek 290 Smlouvy o fungování EU)

Rozsah přenesení pravomoci záleží na rozhodnutí zákonodárce (Parlament a Rada) v každém jednotlivém legislativním aktu.



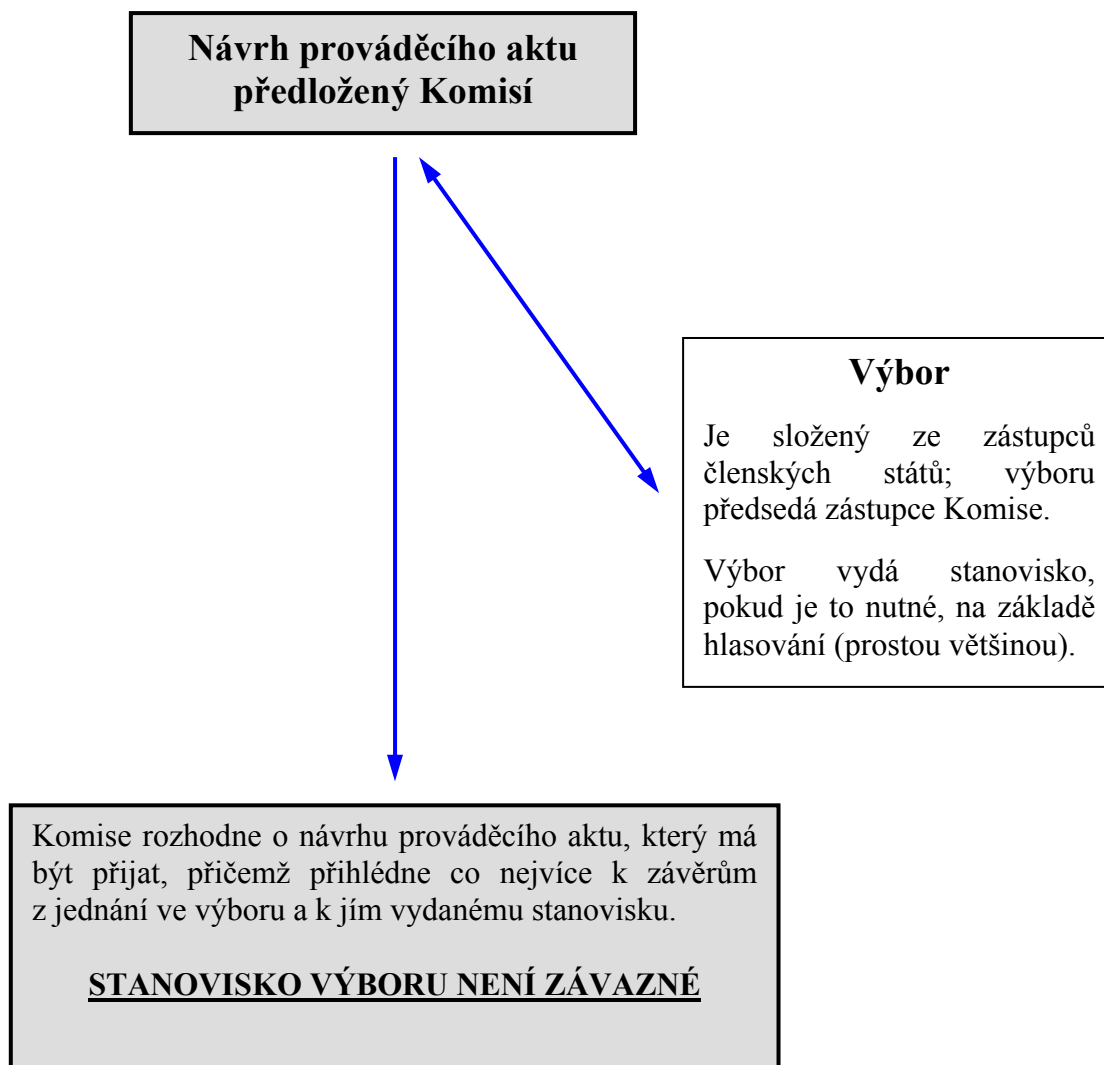
\* Komise se ve sdělení<sup>1</sup> zavázala systematicky konzultovat odborníky z vnitrostátních orgánů všech členských států zodpovědných za provádění aktů v přenesené pravomoci po jejich přijetí.

<sup>1</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem „Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie“ (KOM (2009) 673 v konečném znění), s. 6 a 7.

## 2. Prováděcí akty (článek 291 Smlouvy o fungování EU)

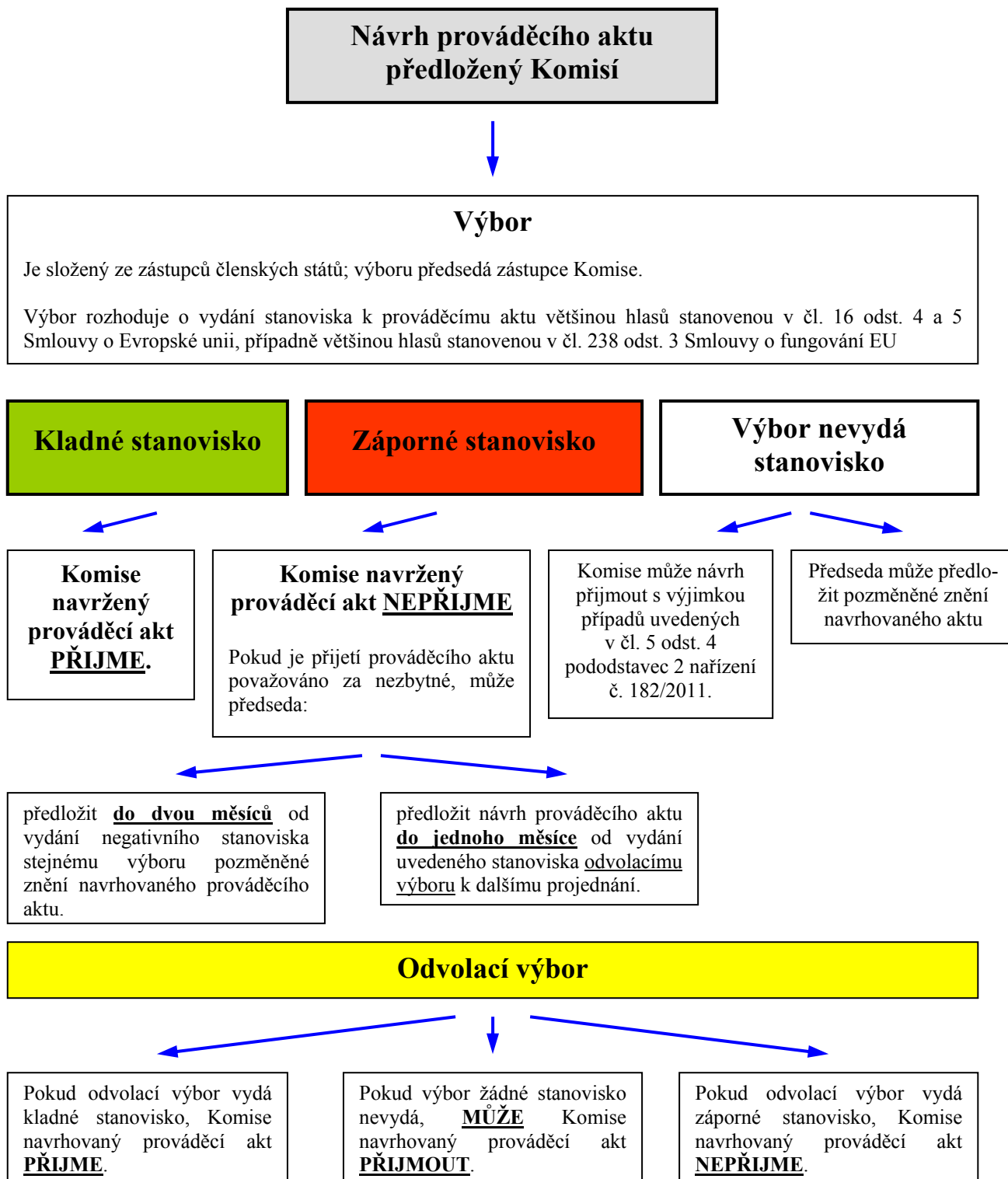
Postupy jsou upraveny nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí<sup>2</sup>

### PORADNÍ POSTUP (článek 4 nařízení č. 182/2011)



<sup>2</sup> Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

## PŘEZKUMNÝ POSTUP (článek 5 nařízení č. 182/2011)



### Kontrolní pravomoci Parlamentu a Rady (článek 11 nařízení č. 182/2011)

V případě, že je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, Evropský parlament nebo Rada mohou Komisi kdykoli sdělit, že se domnívají, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V tomto případě Komise návrh prováděcího aktu přezkoumá se zřetelem k vyjádřeným postojům a informuje Evropský parlament a Radu o tom, zda hodlá návrh prováděcího aktu ponechat beze změn, pozměnit či vzít zpět.

## Seznam použitých zkratk

EU	Evropská unie
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
Fiskální pakt	Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím
Komise	Evropská komise
legislativní proces	legislativní proces EU
Lisabonská smlouva	Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 (Úř. věst. C 306, 17.12.2007)
nařízení č.1	nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství (Úř. věst. 17, 6.10.1958, s. 385)
nařízení č. 182/2011	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu

	prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, 28.02.2011, s. 13)
Obecná shoda	Obecná shoda – akty v přenesené pravomoci ze dne 14. dubna 2011 (dok. 8753/1/11 REV 1)
obecná zásada	obecná zásada práva EU
Parlament	Evropský parlament
právní akt	právní akt Unie
Protokol (č. 2)	Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality
Rada	Rada Evropské unie
rozhodnutí Rady 1999/486/ES	rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23)
rozhodnutí Rady 2006/512/ES	rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006 , kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11)
rozhodnutí Rady 87/373/EHS	rozhodnutí Rady 87/373/EHS ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 197, 18.7.1987, s. 33)
Smlouva o EHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva o ESUO	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
Smlouva o EU	Smlouva o Evropské unii
Smlouva o Euratomu	Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
Smlouva o fungování EU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouvy na nichž je EU založena



Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
Unie	Evropská unie
unijní právní řád	právní řád EU
Úřední věstník	Úřední věstník Evropské unie
Ústava	návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu
unijní právo	právo EU
závazný právní akt	závazný právní akt Unie

## Přehled použité a doplňkové literatury

### A. Literatura českojazyčná

*Belling, V.* Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva EU? *Právní rozhledy*, 2010, č. 10, s. 359-363

*Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.* Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům. Praha: Ústav státu a práva, 2010. 193 s.

*Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.* Srovnávací ústavní právo. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2003. 479 s.

*Blahož, J., Skála, J., Klíma, K.* Ústavní právo Evropské unie. 1. vyd. Dobrá Voda: Čeněk, 2003. 939 s.

*Bobek, M.* Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234(3) SES. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. 211 s.

*Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.* Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011. 605 s.

*Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M.* Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha: Linde, 2005. 517 s.

*Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.* Teorie Práva. Praha: ASPI, 2003. 324 s.

*Čepelka, Č., Šturma, P.* Mezinárodní právo veřejné. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 881 s.

*David, V., Sladký, P., Zbořil, F.* Mezinárodní právo veřejné. Praha, Linde Praha, a. s., 2004. 425 s.

*Dumbrovský, T.* Soudcovská tvorba práva: srovnání Evropského soudního dvora s Nejvyšším soudem USA. Praha: Univerzita Karlova, 2012. 277 s.

Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 1660 s.

*Georgiev, J. (ed.)* Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. 1. vyd. Praha: CEVRO Institut, 2006.

*Gerloch, A., Wintr, J. (eds).* Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 378 s.

*Hoda, D.* Hodnocení a monitoring dopadů návrhů právních předpisů EU na vnitrostátní právní řád. In: Sborník z konference Implementace práva EU v členských státech. Praha 11.-13. března 2009. Praha: Úřad vlády ČR, 2009, s. 37-46

*Chromá, M.* Překlad jako interpretace. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2010 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 161-177

Judikatura Evropského osudního dvora, 2005, č. 6

Judikatura Evropského osudního dvora, 2006, č. 2

Judikatura Evropského osudního dvora, 2006, č. 5

Judikatura Evropského osudního dvora, 2007, č. 1

Judikatura Evropského osudního dvora, 2007, č. 3

Judikatura Evropského osudního dvora, 2007, č. 4

Judikatura Evropského osudního dvora, 2007, č. 6

Judikatura Evropského osudního dvora, 2008, č. 2

Judikatura Evropského osudního dvora, 2008, č. 4

Judikatura Evropského osudního dvora, 2008, č. 5

Judikatura Evropského osudního dvora, 2009, č. 1

Judikatura Evropského osudního dvora, 2009, č. 4

Judikatura Evropského osudního dvora, 2010, č. 2

Judikatura Evropského osudního dvora, 2010, č. 5

Judikatura Evropského osudního dvora, 2011, č. 1

Judikatura Evropského osudního dvora, 2011, č. 2

Judikatura Evropského osudního dvora, 2011, č. 4-5

Judikatura Evropského osudního dvora, 2012, č. 2

*Kelsen, H.* Všeobecná teorie norem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 470 s.

*Knapp, V.* Teorie Práva. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.

*Kohout, J.* Evropská ústavní smlouva v Konventu a na Mezivládní konferenci, EMP, 2004, č. 3-4, s. 6

*Král, R.* K transpozici a implementaci směrnic v ES a v ČR. Právník, 2000, č. 8, s. 737-752

*Král, R.* Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C. H. Beck, 2006. 136 s.

*Král, R.*, Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2010 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 21-33

*Král, R.* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.

*Král, R.* Vnitrostátní účinky směrnic EU. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2011 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2011, s. 25-47

*Král, R.* Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 101 s.

*Krsková, A.* Stát a právo v evropském myšlení. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 563 s.

*Křepelka, F.* Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 130 s.

*Kysela, J.* Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotova - IFEC, 2006. 169 s.

*Lenfeld, J., Přenosil, T., Nedvídková, N.*: Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové Unii. In: Iuridica, 1/2012, Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 69-99

*Lenfeld, J., Whelanová, M., Zahořová, E.* Trendy v právu EU, Správní právo, Ročník XLIII, 2010, č. 6, Legislativní příloha, ročník II, číslo III

*Locke, J.*: Druhé pojednání o vládě. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1992. 187 s.

*Malenovský, J.* Mezinárodní právo veřejné. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2008. 552 s.

*Malíř, J. a kol.* Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství. Praha: Ústav státu a práva, 2009. 255 s.

*Mlsna, P., Boháč, R., Bohadlo, D., Hořčíčka, E., Kněžínek, J., Kohajda, M., Kysela, J., Pítrová, L., Valachová, K., Vavera, F., Váňa, L., Vedral, J., Veselský, O., Vopálka, V., Whelanová, M., Wintř, J.* Legislativní proces (teorie a praxe). 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. 547 s.

*Mlsna, P., Kněžínek, J.* Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace. Praha: Linde Praha, a. s., 2009. 605 s.

*Moreau Defarges, P.* Evropské instituce. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2002. 221 s.

*Neubauer, J.* Hlavní následky porušení práva EU členskými státy EU. Praha: Univerzita Karlova, 2012. 227 s.

*Novotná, M.* Princip subsidiarity v právu Evropských společenství. Právník, 1995, č. 3, s. 275-292

*Ondřejková, J.* Princip přednosti evropského práva v teorii a praxi soudů členských států Evropské unie: (The principle of primacy of EU law in the theory and practice of the courts of European Union Member States). Praha: Univerzita Karlova, 2011. 179 s.

*Pavlíček, V.* Suverenita a evropská integrace. Praha: Právnická fakulta UK, 1999. 316 s.

*Pecháček, Š.* K Bílé knize o správě věcí veřejných. Mezinárodní politika, 2002, č. 5

*Pecháček, Š., Zralá, M.* Suverenita Evropského parlamentu. Politologický časopis, 2003, č. 2

*Petrlík, D.* Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému. Praha: Linde, 2005. 131 s.

*Petrů, I.* Metody jazykového výkladu evropského práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011. 132 s.

*Pikna, B.* Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy). 3. vyd. Praha: Linde, 2012. 435 s.

*Pikna, B.* Charta základních práv Evropské unie a její právní a věcná dimenze. Právník, 2003, č. 1, s. 20-40

*Pikna, B.* Systém ochrany základních práv v Evropské unii a jeho geneze. Právník, 2002, č. 11, s. 1185-1208

*Pítrová, L.* Evropská unie flexibilní a dynamická ve světle návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Právník, 2005, č. 12, s. 1329-1342

*Pítrová, L. a kol.* Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii. Právník, 2002, č. 10

*Pítrová, L., Pomahač, R.* Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2005. 303 s.

*Pítrová, L., Pomahač, R.* Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2006. 303 s.

*Pítrová, M.* Evropská ústava: institucionální návrhy a jejich důsledky. Politologický časopis, 2007, č. 4

*Pitrová, M.* Institucionální struktura Evropské unie. 1. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1999. 111 s.

*Plechanovová, B.* Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření. Praha: Karolinum, 2004. 355 s.

*Pomahač, R.* Evropské veřejné právo. 2. vyd. Praha, ASPI, 2010. 252 s.

*Pomahač, R., Pítrová, L.* Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2000. 359 s.

*Pomahač, R., Pítrová, L.* Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2001. 345 s.

Sborník z konference Implementace práva EU v členských státech. Praha 11.-13. března 2009. Praha: Úřad vlády ČR, 2009. 261 s.

*Schelle, K., Veselá, R., Vojáček, L.* Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU: (nástin problematiky). 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2006. 102 s.

*Scheu, H. Ch.* Princip subsidiarity v právu EU. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/2011 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2011, s. 47-59

*Scheu, H. Ch.* Úvod do mezinárodního práva veřejného. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2010. 142 s.

*Simon, D.* Komunitární právní řád. Praha: ASPI, a. s., 2008. 820 s.

*Stehlík, V.* Aplikace národních procesních předpisů v kontextu práva Evropské unie. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. 258 s.

*Svoboda, P.* Právo vnějších vztahů Evropské unie. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. 318 s.

*Syllová, J., Pítrová, L. Paldusová, H. a kol.* Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. 1344 s.

*Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M.* Ústava pro Evropu: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. 730 s.

*Šejvl, M. a kol.* Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009. 246 s.

*Šišková, N.* Evropská unijní ochrana lidských práv. 1. vyd. Praha: Linde, 2001. 217 s.

*Šišková, N.* Vývoj doktríny základních práv v judikatuře Evropského soudního dvora. Právník, 2003, č. 4, s. 342-366

*Šišková, N.* Základní otázky sbližování českého práva s právem ES. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998. 333 s.

*Šišková, N., Matochová, S.* Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR. Praha: Linde, 2010. 448 s.

*Šlosarčík, I.* Evropský soudní systém a ústavní smlouvy EU. E.M.P., 2003, č. 4, s. 3

*Šlosarčík, I.* Politický a právní systém evropské integrace. 2. vyd. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, 321 s.

*Šturma, P.* Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). Právní rozhledy, 2010, č. 6, s. 191-194

*Šturma, P.* Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě. Právní rozhledy, 2004, č. 9, s. 321-328

*Tichý, L. (ed).* Europeizace národních právních řádů: soubor příspěvků přednesených na Symposiu o rozšiřování Evropské unie ve dnech 15.-17.11.1999 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Praha: Vodnář, 2000. 377 s.

*Tichý, L. a kol.* Dokumenty ke studiu evropského práva. 3. vyd. Praha: Linde, 2006. 910 s.

*Tichý, L. a kol.* Příklady z evropského práva. 2. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. 104 s.

*Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J. Král, R.* Evropské právo. 3 vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 928 s.

*Tlamycha, J.* Fenomén komitologie v legislativním procesu EU. Praha: Univerzita Karlova, 2012. 243 s.

*Tomášek, M.* Evropské měnové právo. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 180 s.

*Tomášek, M.* Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. Právník, 2003, č. 11, s. 1057-1075

*Tomášek, M.* Nový katalog pravomocí EU jako výsledek neutralizace národního práva právem unijním. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 1/2011 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2011, s. 7-25

*Tomášek, M.* Překlad v právní praxi. 1. vyd. Praha: Linde, 1998. 136 s.

*Tomášek, M.* Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu EU. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2010 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 7-21

*Večeřa T., Machalová, T.* Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 227 s.

Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. 1. vyd. Praze: Karolinum, 2010. 86 s.

*Whelanová, M.* Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník*, 2009, č. 3, s. 263-308

*Zeman, J.* Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 152 s.

*Zemánek, J.* Implementace směrnic Evropské unie v právním řádu České republiky. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 87-96

*Zemánek, J.* Institucionální reforma EU podle Lisabonské smlouvy – složení Evropské komise. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2010 – Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 75

*Zemánek, J.* Soudnictví v Evropské unii. *Mezinárodní vztahy*, 2004, č. 3, s. 22-44

*Zemánek, J. (Ed.)* Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád. Praha: Metropolitní univerzita, 2009. 180 s.

*Zbíral, R.* Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled. Praha: Linde, 2007. 240 s.

*Zbíral, R.* Institucionální struktura Evropské unie. In: Klíma, K. (ed). *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 278-342

## **B. Literatura cizojazyčná**

*Alston, P. (ed.).* The EU and human rights. Oxford: Oxford University Press, 1999. 946 s.



*Alter, K. J.* Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001. 258 s.

*Barents, R.* The autonomy of community law. Hague: Kluwer Law International, 2004. 334 s.

*Barnard, C.* The fundamentals of EU law revisited: assesing the impact of the constitutional debate. Oxford: Oxford University Press, 2007. 299 s.

*Bermann, G. A.* Cases and materials on European Union law. 2. vyd. St. Paul: West Group, 2002. 1434 s.

*Blanke, H.-J., Mangiameli, S.*(eds) The European Union after Lisbon. Constitutional basis, Economic Order and External Action. Berlin Heidelberg, Springer-Verlag 2012. 582 s.

*Blom-Hansen, J., Brandsma, G. J.* The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism? Journal of Common Market Studies 2009, č. 4, s. 719–740

*Bridge, J., Lasok, D.* Law and institutions of the European Communities. 5. vyd. London: Butterworths, 1991. 591 s.

*Cattabriga, Ch.* La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario. Milano: Giuffrè, 1998. 396 s.

*Christiansen, T., Kirchner, E. (eds.)* Europe in change. Committee Governance in the European Union. Manchester: Manchester University Press, 2000. 176 s.

*Cini, M. (ed.)* European Union Politics. Oxford, Oxford University Press, 2007. 496 s.

*Craig, P.* The Lisbon treaty: law, politics, and treaty reform. Oxford: Oxford University Press, 2010. 466 s.

*Craig, P., De Búrca, G.* EU Law. Text, Cases, and Materials. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2003. 1241 s.

*Craig, P., De Búrca, G. (eds).* The evolution of EU law. Oxford: Oxford University Press, 1999. 824 s.

*Creech, R. E.* Law and language in the European Union: the paradox of a Babel "united in diversity". Groningen: Europa Law Publishing, 2005. 176 s.

*Dashwood, A., Johnston, A.* The future of the judicial system of the European Union. Oxford: Hart, 2001. 268 s.

*De Búrca, G., Weiler, J.* The worlds of European constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 348 s

*Dehousse, R.* Europe after Maastricht: an ever closer union? München: Beck, 1994. 317 s.

*Derlén, M.* Multilingual interpretation of European Union law. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009. 418 s.

Dictionnaire juridique des Communautés Européennes. Paris: Presses Universitaires de France, 1993. 1180 s.

*Fernandez Esteban, M. L.* The rule of law in the European constitution. Hague: Kluwer Law International, 1999. 221 s.

*Foster, N. G.* EU law directions. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. 390 s.

*Glahn von, G.* Law Among Nations. An Introduction to Public International Law. 7. vyd. Needham Heights, Massachusetts: Macmillan Publishing Company, 1996. 734 s.

*Gessner, V., Hoeland, A., Varga, C.* European legal cultures. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1996. 567 s.

*Gormley, L. W.* EU law of free movement of goods and customs union. Oxford: Oxford University Press, 2009. 637 s.

*Guéguen, D.* Comitology – Hijacking European Power? Brussels: European Training Institute, 2010. 71 s.

*Habermas, J.* K ústave Európy: esej. 1. vyd. Bratislava: Kalligram, 2012. 150 s.

*Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H.* Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2011. 977 s.

*Huntington, S. P.* Political Order in Changing Societies. New Haven and London: Yale University Press. 1996, 488 s.

*Chilcote, R. H.* Theories of Comparative Politics. The Search for a Paradigm Reconsidered. 2. vyd. Boulder, Oxford: Westview Press, 1994. 417 s.

*Jančić, D.* The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? Utrecht Law Review, 2012, č. 1, s. 78

*Kaczorowska, A.* European Union law. London: Routledge-Cavendish, 2009. 964 s.

*Kiikeri, M.* Comparative legal reasoning and European law. Dordrecht: Kluwer Law International, 2001. 334 s.

*Kellermann, A. E.* The impact of EU accession on the legal orders of new EU member states and (pre-)candidate countries: hopes and fears. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2006. 465 s.

*Kelsen, H.* General Theory of Law and State. Clark, New Jersey: The Law Book Exchange LTD, 2009. 516 s.

*Keohane, R. O., Hoffmann, S. (eds.)* The New European Community. Decision-making and Institutional Change. Boulder/Oxford: Westview Press, 1991. 208 s.

*Kohler-Koch, B.* Linking EU and national governance. Oxford: Oxford University Press, 2003. 235 s.

*Komárek, J., Avbelj, M.* Constitutional pluralism in the European Union and beyond. Oxford: Hart, 2011. 424 s.

*Kortenbergh, H.* Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam. Common Market Law Review, 1998, č. 35, s. 833-854

*Koutrakos, P.* Is the Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“? Common Market Law Review, 2000, č. 37, s. 1339-1362

*Kronenberger, V.* The European Union and the international legal order: discord or harmony? Hague: Asser Press, 2001. 640 s.

*Lazowski, A.* The application of EU law in the new member states: brave new world. The Hague: T. M. C Asser Press, 2010. 586 s

*Lenerts, K.* Regulating the Regulatory Process : ‘Delegation of Powers’ in the European Community, European Law Review, 1993, č. 18, s 23-49

*Lenerts, K., Nuffel, P., Bray, R.* Constitutional Law of the European Union. 2. vyd. London: Thomson/Sweet & Maxwell, 2005. 969 s.

*Lenerts, K., Nuffel, P. van, Bray, R., a Cambien, N.* European Union Law. 3. vyd. London: Sweet and Maxwell, 2011. 1083 s.

*Lenerts, K., Verhoeven, A.* Towards a legal Framework for executive rule-making in the EU? The contribution to the new comitology decision. Common Market Law Review, 2000, 37, s. 650

*Ludlow, P.* The Laeken Council. Brussels: EuroComment, 2002. 243 s.

*Maccormick, N. D.,* Constructing legal systems: "European Union" in legal theory. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997. 147 s.

*Magnette, P., Remacle, E.* Le nouveau modèle européen. Volume 1, Institutions et gouvernance. Bruxelles: Éditions de l’Université de Bruxelles, Institut d’Études Européennes, 2000. 174 s.

*Monar, J.* Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its New Dynamics after Maastricht. Common Market Law Review, 1994, č. 4, s. 693-719

*Morano-Foadi, S.* The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area? *European Law Journal*, 2008, č. 5, s. 635-654

*Mörth, U.* Soft law in governance and regulation. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. 224 s.

*Nick, B.* Multilevel governance in the European Union. The Hague: Kluwer Law International, 2002. 274 s.

*Nolte, G.* European and US constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 312 s.

*Nuffel, P. van,* What's in a Member State? Central and Decentralized Authorities Before the Community Courts. *Common Market Law Review*, 2001, č. 38, s. 871-901

*Nugent, N.* The Government and politics of the European Union. 3. vyd. Houndmills: Macmillan Press, 1995. 473 s.

*Obradovic, D., Vizcaino, J. M. A.* Good governance requirements concerning the participation of interest groups in EU consultations. *CMLR*, 2006, č. 4, s. 1049

*Pécheul, A.* Droit communautaire général. Paris: Ellipses, 2002. 239 s.

*Pernice, I.* Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited? *Common Market Law Review*, 1999, č. 36, s. 703-750

*Peterson, J., Shactleton, M. (eds.)* The institutions of European Union. Oxford: Oxford University Press, 2006. 390 s.

*Prechal, S.* Directives in EC law. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2005. 349 s.

*Prechal, S., Roermund, B.* The coherence of EU law: the search for unity in divergent concepts. Oxford: Oxford University Press, 2008. 531 s.

*Ratio, J.* The principle of legal certainty in the EC law. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003. 398 s.

*Raworth, P.* The Legislative Process in the European Community. Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993. 149 s.

*Rideau, J.* Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. 4. vyd. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002. 1098 s.

*Rideau, J., Picod, F.* Codes des procédures juridictionnelles de l'Union européenne. 2. vyd. Paris: Litec, 2001. 914 s.

*Rawlinson, W., Cornwell-Kelly, M.* European Community Law. A Practitioner's Guide. London: Sweet&Maxwell, 1994. 310 s.

*Sacco, R., Castellani, L.* Les multiples langues du droit européen uniforme. Torino: Harmattan Italian, 1999. 172 s.

*Sandholtz, W., Stone Sweet, A.* (eds.) European integration and supranational governance. Oxford: Oxford University Press, 1998. 389 s.

*Senden, L.* Soft law and its implications for institutional balance in the EC. Utrecht Law Review, 2005, č. 2, s. 79.

*Senden, L.* Soft Law in European Community Law, Oxford and Portland Kreton: Hart Publishing, 2004. 533 s.

*Shilling, T.* The Autonomy of the Community Legal Order. An Analysis of Possible Foundatiuons. Harvard International Law Journal, 1996, 37, s. 389-409

*Schütze, R.* Supremacy without preemption? The very slowly emergent doctrine of Community preemption. CMLR, 2006, č. 4, s. 1023

*Schwarze, J.* (ed.) The birth of a European constitutional order: the interaction of national and European constitutional law. Baden-Baden: Nomos, 2001. 568 s.

*Smismans, S.* Law, legitimacy, and European governance: functional participation in social regulation. Oxford: Oxford University Press, 2004. 519 s.

*Snyder, F.* 'Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations'. In: *Winter, G. (ed)* Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective (Nomos, 1996), s. 453-466

*Snyder, F.* The europeanisation of law: the legal effects of european integration. Oxford, Portland: Hart, 2000. 348 s.

*Stirk, P. M., Weigall, D.* The origins and development of European integration: a reader and commentary. London: Pinter, 1999. 1336 s.

*Stone Sweet, A.* The judicial construction of Europe. Oxford: Oxford University Press, 2004. 279 s

*Šišková, N.* (ed) The process of constitutionalisation of the EU and related issues. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. 238 s.

*Tallberg, J.* European governance and supranational institutions. Making States Comply. London: Routledge, 2003. 175 s.

*Thorhallsson, B.* The role of small states in the European Union. Aldershot: Ashgate, 2000. 252 s.

*Tichý, L., Dumbrovský, T.* Sovereignty and integration: paradoxes and development within Europe today. Praha: Charles University in Prague in Eva Rozkotová Publishing, 2010. 184 s.

*Touscoz, J.* La constitution de l'Union Européenne. Bruxelles: Bruylant, 2002. 186 s.

*Tridimas, T.* The General Principles of EU Law. 2 vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006. 591 s.

*Van Nuffel, P., Lenaerts, K., Bray, R.,* Constitutional law of the European Union. 2. vyd. London: Thomson Sweet & Maxwell, 2005. 969 s.

*Varga, P.* Fundamentals of European Union Law. Constitutional and Institutional Framework. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 112 s.

*Verhoeven, A.* The European Union in search of a democratic and constitutional theory. Hague: Kluwer Law International, 2002. 403 s.

*Wallace, H. S., Wallace, W., Pollack, M. A.* Policy-making in the European union. 5. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2005. 570 s.

*Weber, D. (ed)* Traditional and Alternative Routes to European Tax Integration. Amsterdam: IBFD, 2010. 362 s.

*Weiler, J. H. H., Wind, M. (eds)* European constitutionalism beyond the state. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 244 s.

*Ziller, J.* La nouvelle Constitution européenne. Paris: Découverte, 2004. 120 s.

*Zier, M.* Nationale Parlamente in der EU. 1. vyd. Göttingen: V & R unipress, 2005. 392 s.

### **C. Internet**

*Allerkamp, D. K.* Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission's Prerogative. ECPR SG EU – Porto, Portugal, June 24-26, 2010. Dostupné z www: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/159.pdf>

*Azoulai, L.* The Force and Forms of European Legal Integration. EUI Working Paper LAW 2011/06. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/16894>

*Azoulai, L., Boucon, L., Millet F. (eds.)* Deconstructing EU Federalism through Competences. EUI Workshop Proceedings – 14 June 2011. EUI Working Paper LAW 2012/06. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/21298>

*Bailer, S.* (2005) "The European Commission's power: Overrated or Justified?" Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/3081/>

*Bedock, C., Mair, P., Wilson, A.* Institutional Change in Advanced European Democracies: An exploratory assessment. EUI Working Paper RSCAS 2012/11. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20817>

*Best, E., Lambermont, F.* (2011) Citizen Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress? Eipascope, 2011/01. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33491/>

*Bignami, F.* The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States. Academy of European Law online (joint partnership of the Jean Monnet Center at NYU School of Law and of the Academy of European Law at the European University Institute). Dostupné z www: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/99/990500.html>

Birmingham Declaration. A Community Close to its Citizens. European Council, Birmingham, 16 October 1992, Presidency Conclusions. Annex I. Dostupné z www: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-92-6\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-6_en.htm)

*Blahusiak, I.* Medziinštitucionálne dohody a ich miesto v európskom práve. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. Dostupné z www: [http://is.muni.cz/th/76717/pravf\\_r/&gt](http://is.muni.cz/th/76717/pravf_r/&gt)

*Blom-Hansen, J.* The EU Comitology System: Who Guards the Guardian? Paper to be presented at the Fourth Pan-European Conference on EU Politics organised by the ECPR's Standing Group on the European Union, 25-27 September 2008, Riga, Latvia. Dostupné z www: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/085.pdf>

*Blom-Hansen, J.* The origins of the EU Comitology System. Paper prepared for presentation at the 64th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, April 20 - 23, 2006. Dostupné z www: [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apr\\_research\\_citation/1/3/9/3/8/pages139387/p139387-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apr_research_citation/1/3/9/3/8/pages139387/p139387-1.php)

*Brand, M.* Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union. EUI Working Paper LAW No. 2004/2. Dostupné z www: <http://www.iue.it/PUB/law04-2.pdf>

*Brandsma, G. J., Blom-Hansen, J.* The Post-Lisbon Battle Over Comitology: Another round of the politics of structural choice. EUI Working Paper SPS 2011/03. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18440>

*Carmassi, J., Di Noia, C. a Micossi, S.* (2012) Banking Union in the Eurozone and the European Union. CEPS Commentary, 12 June 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/35630/>

*Carmassi, J., Di Noia, C., Micossi, S.* (2012) Banking Union: A Federal Model for the European Union with Prompt Corrective Action. CEPS Policy Brief No. 282, 18 September 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/36816/>

*Carrera, S., De Somer, M., Petkova, B.* (2012) The Court of Justice of the European Union as a fundamental rights tribunal: challenges for the effective delivery of fundamental rights in the area of freedom, security and justice. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 49, 29 August 2012.  
Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/36443/>

(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's Institutional Performance 1994-1999. European Parliament. Directorate General for Research. Working paper (POLI 104/rev. EN). Dostupné z www: [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/01/poli104\\_en.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/01/poli104_en.pdf)

*De Witte, B., Trechsel, A. H., Damjanović, D., Hellquist, E., Hien, J., Ponzano, P.* Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament. EUDO Report, 2010/01, EUDO Institutions.  
Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15674>

Delegation of powers to the Commission: reforming comitology. HL 23 1998/99. 2 February 1999. House of Lords. European Communities – Third Report.  
Dostupné z www: <http://www.studyofparliament.org.uk/spgeulinks.htm>

*Demmke, Ch.* The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy. Dostupné z www: [http://aei.pitt.edu/784/1/scop98\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/784/1/scop98_3_2.pdf)

Draft Articles of the Law on the Treaties with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II. Dostupné z www: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_1\\_1966.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf)

*Egeberg, M.* Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making. Department of Political Science and ARENA, University of Oslo. ARENA Working Paper WP 98/24. Dostupné z www: [http://www.arena.uio.no/publications/wp98\\_24.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp98_24.htm)

*Egeberg, M., Schaefer, G. F., Trondal, J.* The Many Faces of EU Committee Government. Department of Political Science and ARENA, University of Oslo. ARENA Working Paper WP 03/2.  
Dostupné z www: [http://www.arena.uio.no/publications/wp03\\_2.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp03_2.pdf)

Europe, VoteWatch (2012) Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics. CEPS Special Report, 23 July 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/36061/>

*Ferrara, P.* L'Europa nella post-globalità: dal multipolarismo al multilateralismo 2.0. Italianieuropei 2012, 2, s. 49-54.  
Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/21316>



*Finke, D., Melzer, M.* (2012) Parliamentary scrutiny of EU law proposals in Denmark: why do governments request a negotiation mandate? IHS Political Science Series No. 127, February 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33634/>

*Forowiz, M.* State Discretion as a Paradox of EU Evolution. EUI Working Paper MWP 2011/07. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18835>

*Franchino, F.* The Determinants of Control of Commission's Executive Functions," European Integration online Papers (EioP), Vol. 3, No. 2, 1999. Dostupné z www: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-0002a.htm>

Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/548/1/main.pdf>

*Gros, D.* (2012) Democracy versus the Eurozone. CEPS Commentary, 4 June 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/35332/>

*Gros, D.* (2012) The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact). CEPS Commentary, 8 March 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33834/>

*Haibach, G.* (1997) Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers. Eipascope, 1997/03, s. 1-7. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/825/>

*Haibach, G.* Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!? Eipascope, 1999/03, s. 10. Dostupné z www: [http://aei.pitt.edu/824/1/scop99\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/824/1/scop99_3_2.pdf)

*Haibach, G.* Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation. Eipascope, 2000/02. Dostupné z www: [http://aei.pitt.edu/781/01/2000\\_2\\_7.pdf](http://aei.pitt.edu/781/01/2000_2_7.pdf)

*Häge, F. M.* Decision-Making in the Council of the European Union: The Role of Committees, Doctoral Thesis, 2008 Leiden University. Dostupné z www.: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13222>

*Hal, M.* Making the most of the Community Law. 3rd Annual VAT and EU Law Conference. Monckton Chambers, 2005. Dostupné z www: <http://www.monckton.com/docs/library/ECJRef05MH.pdf>

*Handrlica, J.* Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur. Dostupné z www: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>

*Hardacre, A., Damen, M.* The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice. Eipascope, 2009/01. Dostupné z www: [http://aei.pitt.edu/12375/1/20090709111448\\_Art2\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://aei.pitt.edu/12375/1/20090709111448_Art2_Eipascoop2009_01.pdf)

*Hardacre, A., Kaeding, M.* (2011) Delegated and Implementing Acts: The New Worlds of Comitology - Implications for European and National Public Administrations. Eipascope, 2011/01, s. 29-32. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33497/>

*Heynen, K.* (2011) Negotiating EU Law. Particularities and Conclusions. ZEI Discussion Paper C 207, 2011. Dostupné z www: [http://aei.pitt.edu/32330/1/dp\\_c207\\_Heynen.pdf](http://aei.pitt.edu/32330/1/dp_c207_Heynen.pdf)

*Christiansen, T., Dobbels, M.* Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 16, Article 13, 2012. Dostupné z www: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-013a.htm>

*Christiansen, T., Vaccari, B.* The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed? Maastricht, Eipascope, 2006/03. Dostupné z www: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_3\\_2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_3_2.pdf)

Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA). Dostupné z www: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)

*Kaeding, M., Voskamp, F.* Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court. EIPA. Working Paper 2011/W/01. Dostupné z www: <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1842>

*Kaeding, M., Hardacre, A.* The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts. EUI Working Paper RSCAS 2010/85. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/14956>

*Kietz, D., Maurer, A.* The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements. EIF Working Paper Series. Working Paper Nr. 20. Dostupné z www: <http://www.eif.oecw.ac.at/downloads/workingpapers/wp20.pdf>

*Kocharov, A.* Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty. EUI Working Paper LAW 2012/09. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/21496>

*Kokott, J., Sobotta, Ch.* The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon. EUI Working Paper AEL 2010/6. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15208>

*Král, D.* (2012) Why the Czechs did not sign up to the fiscal treaty. EPIN Commentary No. 9, 7 February 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33557/>

*Kühnhardt, L.* (2012) *Regieren in der europäischen Föderation. Governance in the European Federation.* ZEI Discussion Paper C212, 2012. [Working Paper]. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/34885/>

*Larsson, T., Maurer, A.* Subproject 4: The Committee System, Legitimacy, Citizen's perceptions and Acceptance of the EU-System of Governance. In: *Governance by Committee: the Role of Committees in European Policy making and Policy.* Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/548/1/main.pdf>.

Legislative Drafting. A Commission Manual. Dostupné z www: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/legis\\_draft\\_comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf)

*Liisberg, J. B.* The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples? Jean Monnet Working Paper 01/06, NYU School of Law, New York. Dostupné z www: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/06/060101.pdf>

*Lintner, P., Vaccari, B.* The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control? *Eipascope*, 2005/01, s. 15-25. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/5941/>

*Marchetti, A., Clouet., L.* (2011) Leadership by credibility: Franco-German visions of the future of the Union. ZEI Discussion Paper No. C205, 2011. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/29767/>

*Martinico, G.* Complexity as the 'Efficient Secret' of the European Constitution: an Alternative (Explanatory) Proposal. EUI Working Paper. MWP 2011/01. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15461>

*Mayoral, J.* Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. EUDO Institutions, 2011. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19902>

*Neuhold, Ch.* Taming the "Trojan Horse" of Comitology? Accountability issues in Comitology and the Role of the European Parliament, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 12 (2008) N° 1. Dostupné z www: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008\\_001a/64](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008_001a/64)

*Nicholson, E.* (2012) The Eurozone Crisis. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Vol. 12, No. 3, February 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33637/>

*Nicolaidis, P.* (2011) The Internal EU Market: How Public Administrations can do better. *Eipascope*, 2011/01, s. 41-44. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33500/>

*Novak, S.* Is there a Tension between Transparency and Efficiency in Decisions? The case of the Council of the European Union. EUI Working Paper MWP 2011/33. Dostupné z www: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19116>

*Obholzer, L., Reh, Ch.* (2012) How to Negotiate under Co-decision in the EU: Reforming Trilogues and First-Reading Agreements. CEPS Policy Brief No. 270, 8 May 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/34912/>

*Parkes, R.* (2012) From integration to competition: Britain, Germany and the EU's new group dynamics. EPIN Commentary No. 10, 30 April 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/34853/>

*Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Wolff, G. B.* (2012) The messy rebuilding of Europe. Bruegel Policy Brief 2012/01, March 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/34445/>

*Pollack, M. A.* Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology. European University Institute. Comparative Political Studies forthcoming Spring 2003. Dostupné z www: <http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=153590&searchTerm=class+ny>

Reflection Group's Report, 1996, SN 520/95 (REFLEX 21). Dostupné z www: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/pdf/reflex1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/pdf/reflex1_en.pdf)

Reforming Comitology. 1.7.2003. House of Lords. Select Committee on European Union Thirty-First Report. Dostupné z www: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/135/13501.htm>

Reports of the Select Committee on the European Union of the House of Lords, presented by Lord Tomlinson and Lord MacLennan, „The Future of Europe: Constitutional Treaty – draft Articles 24-33, - National Parliaments nad Subsidiarity – the proposed Protocols“. CONV 625/03, CONTRIB 279, s. 5. Dostupné z www: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00625.en03.pdf>

*Reynders, D.* (2011) Vers une nouvelle "gouvernance economique"? Bruege Political Research Paper No. 18, 2011/04, April 2011. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/32009/>

*Riekmann, S. P.* In Search of Lost Norms: Is Accountability the Solution to the Legitimacy Problems of the European Union? Comparative European Politics (2007) 5, 121-137. Dostupné z www: <http://www.palgravejournals.com/cep/journal/v5/n1/pdf/6110106a.pdf>

*Savino, M.* The Constitutional Legitimacy of the EU Committees. Centre d'études europeennes, Cahiers europeens N° 03/2005. Dostupné z www : <http://www.portedeurope.org/IMG/pdf/TheConstitutionalLegitimacySAVINO.pdf>

*Senden, L.* Soft law and its implications for institutional balance in the EC. Utrecht Law Review., 2005, č. 2, s. 79. Dostupné z www: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/9/9>

*Schäfer, G., F., Haibach, G., Türk, A.* Subproject 3: Policy Implementation and Comitology Committees. In: Governance by Committee: The Role of Committees in

European Policy Making and Policy. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/548/1/main.pdf>

*Schröder, V.* Just in Time? European Commission Legislative Initiatives and the EU Council Presidency. Paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin, September 2010.

Dostupné z www: <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/528.pdf>

*Schütze, R.* Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's regime for legislative and executive law-making. EIPA Working Paper 2005/W/01. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/5750/>

*Smismans, S.* Functional Participation in EU Delegation Regulation: Lessons from the United States and the EU's "Constitutional Moment". Indiana Journal of Global Legal Studies. Volume 12, Issue 2, Article 12, 2005, s. 599. Dostupné z www: <http://www.repository.law.indiana.edu>

*Steunenberg, B., Schmidtchen, D.* The Comitology Game: European Policy Making with Parliamentary Involvement. University of Saarland. Economic Series No. 9, May 2000. Dostupné z www:

<http://www.wiwi.uni-saarland.de/economics-wp/pdf/wp0009.pdf>.

*Tatham, A. F.* Central European Constitutional Courts in the face of EU membership : the influence of the German model of integration in Hungary and Poland. Doctoral thesis, Leiden University, 2011. Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/18011>

The United Kingdom Parliament Select Committee on European Communities. Third Report, 2. 2. 1999. Part 1. Dostupné z www: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199899/ldselect/ldcom/23/2302.htm>.

Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively, HM Government, 2011. Dostupné z www: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/t/11-775-transposition-guidance.pdf>

*Trondal, J.* Integration Through Participation – Introductory Notes to the Study of Administrative Integration. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) N° 4. Dostupné z www: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-004.pdf>

*Véron, N.* (2012) Financial reform after the crisis: an early assessment. Bruegel Working Paper 2012/01, January 2012. Dostupné z www: <http://aei.pitt.edu/33370/>

*Voermans, W.* Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards? Erasmus Law Review, 2009, č. 2, s. 59.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13546>

*Voermans, W.* Delegation is a Matter of Confidence: The New Delegation System Under the Lisbon Treaty. *European Public Law*, 2011, č. 2, s. 313.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/17791>

*Voermans, W.* Is the European Legislator after Lisbon a real Legislature? *Legislação*, 2010, č. 50, s. 351.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15068>

*Voermans, W.* The Coming of Age of the European Legislatur. Nn: *Kinneking, A. (ed)* Rethinking Europe's Constitution. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007, s. 175.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/12032>

*Voermans, W.* The European Parliament as the legislative conscience of the European Union? *Legislação e Jurisprudência*, 2002, s. 57.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/3705>

*Voermans, W.* Styles of Legislation and their effects. *Statute Law Review*, 2011, č. 1, s. 38.

Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/16566>

*Voermans, W., Griffioen, H.* The European Constitution and the Relation between European and Member State Powers. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2007, č. 1, s. 25. Dostupné z www: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13050>

*Whelanová, M.* Implementace práva EU do českého právního řádu – metody a problémy. Příspěvek přednesený na semináři Quality of legislation - Views from the Czech Republic, který se konal v Bruselu dne 30. ledna 2009. Dostupné z www: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/seminars\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars_en.htm)

#### D. Citovaná judikatura Soudního dvora EU<sup>1</sup>

Rozsudky a posudky Soudního dvora		
Věc (č. jedn.)	Věc (strany – zkrácený, resp. upravený zápis)	Recueil/Sbírka soudních rozhodnutí (rok, číslo)
C-427/12	Evropská komise proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, probíhající řízení.	probíhající řízení
C-402/11 P	Jager & Polacek GmbH proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM)	dosud nezveřejněný
C-321/11	Germán Rodríguez Cachafeiro a María de los Reyes Martínez-Reboredo Varela-Villamor proti Iberia, Líneas Aéreas de España SA.	dosud nezveřejněný

<sup>1</sup> Do přehledu jsou pro úplnost zahrnuta i neukončená řízení. Rozsudky Soudu prvního stupně/Tribunálu jsou řazeny v závěru.

C-283/11	Sky Österreich GmbH proti Österreichischer Rundfunk	dosud nezveřejněný
C-226/11	Expedia Inc. proti Autorité de la concurrence a další	dosud nezveřejněný
C-146/11	AS Pimix proti Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus a Põllumajandusministeerium	dosud nezveřejněný
C-73/11 P	Frucona Košice proti Komisi	probíhající řízení
C-22/11	Finnair Oyj proti Timy Lassooy	dosud nezveřejněný
C-566/10 P	Italská republika proti Evropské komisi	dosud nezveřejněný
C-510/10	DR a TV2 Danmark A/S proti NCB - Nordisk Copyright Bureau	dosud nezveřejněný
C-355/10	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	dosud nezveřejněný
C-71/10	Office of Communications proti Information Commissioner	dosud nezveřejněný
C-34/10	Oliver Brüstle proti Greenpeace eV	dosud nezveřejněný
C-539/09	Evropská komise proti Spolkové republice Německo	dosud nezveřejněný
C-322/09 P	NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB proti Evropské komisi	2010, I-11911
C-273/09	Premis Medical BV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Rotterdam, kantoor Laan op Zuid	2010, I-13783
spojené věci C-379/08 a C-380/08	Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA proti Ministero dello Sviluppo economico a další (C-379/08) a ENI SpA proti Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare a další (C-380/08)	2010, I-2007
C-362/08 P	Internationaler Hilfsfonds eV proti Evropské komisi	2010, I-669
spojené věci C-317/08, C-318/08, C-319/08 a C-320/08	Rosalba Alassini proti Telecom Italia SpA (C-317/08), Filomena Califano proti Wind SpA (C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono proti Telecom Italia SpA (C-319/08) a Multiservice Srl proti Telecom Italia SpA (C-320/08)	2010, I-2213
C-199/08	Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG.	2009, I-8295
C-137/08	VB Pénzügyi Lízing Zrt. proti Ferenc Schneider	2010, I-10847
C-101/08	Audiolux SA e.a proti Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) a další a Bertelsmann AG a další	2009, I-9823
C-66/08	Szymon Kozłowski	2008, I-6041
C-5/08	Infopaq International A/S proti Danske Dagblades Forening	2009, I-6569
C-560/07	Balbiino AS proti Põllumajandusminister a Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus	2009, I-4447
C-415/07	Lodato Gennaro & C. SpA proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a SCCI	2009, I-2599

C-187/07	Trestní řízení proti Dirk Endendijk	2008, I-2115
C-521/06 P	Athinaiki Techniki AE proti Komisi Evropských společenství	2008, I-5829
C-345/06	Gottfried Heinrich	2009, I-1659
C-195/06	Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) proti Österreichischer Rundfunk (ORF)	2007, I-8817
C-161/06	SKOMA-Lux s.r.o. proti Celní ředitelství Olomouc	2007, I-10841
C-133/06	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	2008, I-3189
C-63/06	UAB Profisa proti Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos	2007, I-3239
C-55/06	Arcor AG & Co. KG proti Bundesrepublik Deutschland	2008, I-2931
spojené věci C- 37/06 a C-58/06	Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) a Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06) proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas	2008, I-69
C-455/05	Velvet & Steel Immobilien und Handels GmbH proti Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel	2007, I-3225
C-443/05 P	Common Market Fertilizers SA proti Komisi Evropských společenství	2007, I-7209
C-403/05	Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství	2007, I-9045
C-316/05	Nokia Corp. proti Joacim Wärdell	2006, I-12083
C-15/05	Kawasaki Motors Europe NV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane district Rotterdam	2006, I-3657
C-11/05	Friesland Coberco Dairy Foods BV proti Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/kantoor Groningen	2006, I-4285
spojené věci C-317/04 a C-318/04	Evropský parlament proti Radě Evropské unie (C-317/04) a Komisi Evropských společenství (C-318/04)	2006, I-4721
spojené věci C-304/04 a C-305/04	Jacob Meijer BV (C-304/04) a Eagle International Freight BV (C-305/04) proti Inspecteur van de Belastingdienst - Douanedistrict Arnhem	2005, I-6251
C-212/04	Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)	2006, I-6057
spojené věci C-154/04 a C-155/04	The Queen, na žádost Alliance for Natural Health a Nutri-Link Ltd proti Secretary of State for Health (C-154/04) a The Queen, na žádost National Association of Health Stores a Health Food Manufacturers Ltd proti Secretary of State for Health a National Assembly for Wales (C-155/04)	2005, I-6451
C-122/04	Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie	2006, I-2001
C-198/03 P	Komise Evropských společenství proti CEVA Santé Animale SA a Pfizer Enterprises Sàrl.	2005, I-6357
C-176/03	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	2005, I-7879
C-170/03	Staatssecretaris van Financiën proti J. H. M. Feron	2005, I-2299
C-131/03 P	R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. a další proti	2006, I-7795



	Komisi Evropských společenství	
C-123/03 P	Komise Evropských společenství proti Greencore Group plc.	2004, I-11647
C-110/03	Belgické království proti Evropské komisi	2005, I-2801
C-94/03	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	2006, I-1
C-46/03	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství	2005, I-10167
C-17/03	Vereniging voor Energie, Milieu en Water a další proti Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie	2005, I-4983
C-301/02 P	Carmine Salvatore Tralli proti Evropské centrální bance	2005, I-4071
C-1/02	Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Dortmund	2004, I-3219
C-361/01 P	Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory)(OHIM)	2003, I-8283
C-257/01	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	2005, I-345
C-239/01	Spolková republika Německo proti Komisi Evropských Společenství	2003, I-10333
C-207/01	Altair Chimica SpA proti ENEL Distribuzione SpA.	2003, I-8875
C-189/01	Jippes a další	2001, I-5689
C-108/01	Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita SpA proti Asda Stores Ltd a Hygrade Foods Ltd.	2003, I-5121
C-14/01	Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG proti Bezirksregierung Hannover	2003, I-2279
C-257/00	Nani Givane a další proti Secretary of State for the Home Department	2003, I-345
C-378/00	Komise Evropských společenství proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie	2003, I-937
C-336/00	Republik Österreich proti Martinu Huberovi	2002, I-7699
C-292/00	Davidoff & Cie SA a Zino Davidoff SA proti Gofkid Ltd.	2003, I-389
C-133/00	J.R. Bowden, J.L. Chapman a J.J. Doyle proti Tuffnells Parcels Express Ltd.	2001, I-7031
C-93/00	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	2001, I-10119
C-314/99	Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství	2002, I-5521
C-313/99	Gerard Mulligan a další proti Minister for Agriculture and Food, Ireland a Attorney Genera	2002, I-5719
C-310/99	Italská republika proti Komisi Evropských společenství	2002, I-2289
C-248/99 P	Francouzská republika proti Monsanto Company a Komisi Evropských společenství	2002, I-1
C-228/99	Silos e Mangimi Martini SpA proti Ministero delle Finanze	2001, I-8401
C-191/99	Kvaerner plc proti Staatssecretaris van Financiën	2001, I-4447
C-482/98	Italská republika proti Komisi Evropských	2000, I-10861

	společenství	
C-420/98	W.N. proti Staatssecretaris van Financiën	2000, I-2847
C-301/98	KVS International BV proti Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2000, I-3583
C-287/98	Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster	2000, I-6917
C-225/98	Komise Evropských společenství proti Francouzské republice	2000, I-7445
C-223/98	Adidas AG	1999, I-7081
C-156/98	Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství	2000, I-6857
C-151/98 P	Pharos SA proti Komisi Evropských společenství	1999, I-8157
C-48/98	Firma Söhl & Söhlke proti Hauptzollamt Bremen	1999, I-7877
C-443/97	Španělské království proti Komisi Evropských společenství	2000, I-2415
C-387/97	Komise Evropských společenství proti Řecké republice	2000, I-5047
C-356/97	Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG proti Hauptzollamt Lindau	2000, I-5461
C-269/97	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství	2000, I-2257
C-236/97	Skatteministeriet proti Aktieselskabet Forsikringselskabet Codan	1998, I-8679
C-209/97	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	1999, I-8067
C-149/97	The Institute of the Motor Industry proti Commissioners of Customs and Excise	1998, I-7053
C-104/97 P	Atlanta AG a další proti Komisi Evropských společenství a Radě Evropské unie	1999, I-6983
C-42/97	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1999, I-869
C-370/96	Covita AVE proti Elliniko Dimosio	1998, I-7711
C-288/96	Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství	2000, I-8237
C-209/96	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství	1998, I-5655
C-159/96	Portugalská republika proti Komisi Evropských společenství	1998, I-7379
C-147/96	Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství	2000, I-4723
C-106/96	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství	1998, I-2729
C-22/96	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1998, I-3231
C-296/95	The Queen proti Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac SARL, The Man in Black Ltd, John Cunningham	1998, I-1605
C-282/95 P	Guérin automobiles proti Komisi Evropských společenství	1997, I-1503
C-244/95	P. Moskof AE proti Ethnikos Organismos Kapnou	1997, I-6441
spojené věci C-71/95, C-155/95 a C-271/95	Belgické království proti Komisi Evropských společenství	1997, I-687

C-57/95	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1997, I-1627
spojené věci C-9/95, C-23/95 a C-156/95	Belgické království a Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství	1997, I-645
C-303/94	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1996, I-2943
C-271/94	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1996, I-1689
C-233/94	Spolková republika Německo proti Evropskému Parlamentu a Radě Evropské unie	1997, I-2405
C-122/94	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	1996, I-881
C-84/94	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropské unie	1996, I-5755
spojené věci C-68/94 a C-30/95	Francouzská republika a Société commerciale des potasses et de l'azote (SCPA) a Entreprise minière et chimique (EMC) proti Komisi Evropských společenství	1998, I-1375
C-25/94	Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie	1996, I-1469
C-21/94	Evropský parlament proti Radě Evropské Unie	1995, I-1827
C-478/93	Nizozemské království proti Komisi Evropských společenství	1995, I-3081
C-476/93 P	Nutral SpA proti Komisi Evropských společenství	1995, I-4125
C-466/93	Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH a další proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft	1995, I-3799
C-449/93	Rockfon A/S proti Specialarbejderforbundet i Danmark	1995, I-4291
C-426/93	Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie	1995, I-3723
C-417/93	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1995, I-1185
spojené věci C-296/93 a C-307/93	Francouzská republika a Irsko proti Komisi Evropských společenství	1996, I-795
C-156/93	Evropský parlament proti Komisi Evropských společenství	1995, I-2019
C-65/93	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1995, I-643
C-30/93	C-ATEL Electronics Vertriebs GmbH proti Hauptzollamt München-Mitte	1994, I-2305
C-359/92	Německo proti Radě Evropské unie	1994, I-3681
C-137/92 P	Komise Evropských společenství proti BASF a další	1994, I-2555
C-327/91	Francouzská republika proti Evropské komisi	1994, I-3641
C-325/91	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1993, I-3283
C-316/91	Evropský parlament proti Radě Evropské unie	1994, I-625
C-188/91	Deutsche Shell AG proti Hauptzollamt Hamburg-Harburg	1993, I-363
C-94/91	Hans-Otto Wagner GmbH proti Fonds d'intervention et de Régularisation du Marché du Sucre	1992, I-2765
spojené věci	SpA Alois Lageder a další proti Amministrazione	1993, I-1761

C-31/91 až C-44/91	delle Finanze dello Stato	
posudek 1/91	Posudek vydaný na základě druhého pododstavce čl. 228 odst. 1 Smlouvy - Návrh dohody mezi Společenstvím, na jedné straně, a státy Evropského sdružení volného obchodu, na straně druhé, týkající se vytvoření Evropského hospodářského prostoru	1991, I-6079
C-313/90	Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques a další proti Komisi Evropských společenství	1993, I-1125
C-303/90	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1991, I-5315
C-240/90	Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství	1992, I-5383
C-300/89	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství	1991, I-2867
C-292/89	The Queen proti Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen	1991, I-745
C-248/89	Cargill BV proti Komisi Evropských společenství	1991, I-2987
C-366/88	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1990, I-3571
C-331/88	Fedesa a další	1990, I-4023
C-322/88	Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles	1989, 4407
C-70/88	Evropský parlament proti Radě Evropských společenství	1990, I-2041
56/88	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství	1989, 1615
22/88	Industrie- en Handelonderneming Vreugdenhil BV and Gijs van der Kolk - Douane Expeditie BV proti Minister van Landbouw en Visserij	1989, 2049
16/88	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství	1989, 3457
spojené věci 6/88 a 7/88	Španělské království a Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1989, 3639
302/87	Evropský parlament proti Radě Evropských společenství	1988, 5615
265/87	Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Gronau	1989, 2237
C-249/87	Françoise Mulfinger a další proti Komisi Evropských společenství	1989, 4127
C-165/87	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství	1988, 5545
55/87	Alexander Moxsel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG proti Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	1988, 3845
291/86	Central-Import Münster GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Münster	1988, 3679
264/86	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	1988, 973
204/86	Řecká republika proti Radě Evropských společenství	1988, 5323

131/86	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství	1988, 905
68/86	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropských společenství	1988, 855
61/86	Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Komisi Evropských společenství	1988, 431
46/86	Albert Romkes proti Officier van Justitie for the District of Zwolle Romkes	1987, 2671
45/86	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství	1987, 1493
34/86	Rada Evropských společenství proti Evropskému parlamentu	1986, 2155
348/85	Dánské království proti Komisi Evropských společenství	1987, 5225
149/85	Roger Wybot proti Edgar Faure a další	1986, 2391
137/85	Maizena Gesellschaft mbH a další proti Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM)	1987, 4587
27/85	Vandemoortele NV proti Komisi Evropských společenství	1987, 1129
190/84	Parti écologiste "Les Verts" proti Evropskému parlamentu	1988, 1017
174/84	Bulk Oil (Zug) AG proti Sun International Limited a Sun Oil Trading Company	1986, 559
192/83	Řecká republika proti Komisi Evropských společenství	1985, 2791
121/83	Zuckerfabrik Franken GmbH proti Hauptzollamt Würzburg	1984, 2039
343/82	Christos Michael proti Komisi Evropských společenství	1983, 4023
337/82	St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH proti Hauptzollamt Krefeld	1984, 1051
327/82	Ekro BV Vee- en Vleeshandel proti Produktschap voor Vee en Vlees	1984, 107
292/82	Firma E. Merck proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas	1983, 3781
190/82	Adam P.H. Blomefield proti Komisi Evropských společenství	1983, 3981
spojené věci 129/82 a 274/82	Charles Lux proti Účetnímu dvoru Evropských společenství	1984, 4127
283/81	Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministry of Health	1982, 3415
230/81	Lucemburské velkovévodství proti Evropskému parlamentu	1983, 255
60/81	International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství	1981, 2639
808/79	Fratelli Pardini SpA.	1980, 2103
804/79	Komise Evropských společenství proti Spojenému království	1981, 1045
139/79	Maizena GmbH proti Radě Evropských společenství (Isoglucose)	1980, 3393
138/79	SA Roquette Frères proti Radě Evropské unie	1980, 3333

133/79	Sucrimex SA a Westzucker GmbH proti Komisi Evropských společenství	1980, 1299
44/79	Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz	1979, 3727
32/79	Komise Evropských společenství proti Spojenému království	1980, 2403
230/78	SpA Eridania-Zuccherifici nazionali a SpA Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri proti Ministerstvu zemědělství a lesnictví, Ministerstvu průmyslu, obchodu a řemesel a SpA Zuccherifici Meridionali	1979, 2749
98/78	A. Racke proti Hauptzollamt Mainz	1979, 69
125/77	Koninklijke Scholten-Honig NV a De Verenigde Zetmeelbedrijven "De Bijenkorf" BV proti Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten	1978, 1991
119/77	Nippon Seiko KK a další proti Radě a Komisi Evropských společenství	1979, 1303
30/77	Régina proti Pierre Bouchereau	1977, 1999
spojené věci 117/76 a 16/77	Albert Ruckdeschel & Co. and Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. proti Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG proti Hauptzollamt Itzehoe	1977, 1753
90/76	S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde proti S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI)	1977, 1091
85/76	Hoffmann-La Roche & Co. AG proti Komisi Evropských společenství	1979, 461
80/76	North Kerry Milk Products Ltd. proti Minister for Agriculture and Fisheries	1977, 425
18/76	Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství	1979, 343
113/75	Giordano Freccasetti proti Amministrazione delle finanze dello Stato	1976, 983
43/75	Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena	1976, 455
23/75	Rey Soda proti Cassa Conguaglio Zuccheri	1975, 1279
148/73	Raymond Louwage a Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, proti Komisi Evropských společenství	1974, 81
57/72	Westzucker GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker	1973, 321
25/70	Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel proti Köster and Berodt & Co	1970, 1161
22/70	Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství („AETR“)	1971, 263
41/69	ACF Chemiefarma NV proti Komisi Evropských společenství	1970, 661
29/69	Erich Stauder proti městu Ulm - Sozialamt	1969, 419
spojené věci 8/66 až 11/66	Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. a další proti Komisi Evropského hospodářského společenství	1967, 75
30/65	Macchiorlati Dalmas & Figli SAS proti Vysokému úřadu ESUO	1966, 35
6/64	Flaminio Costa proti E.N.E.L.	1964, 1195

spojené věci 90/63 a 91/63	Komise Evropského hospodářského společenství proti Lucemburskému velkovévodství a Belgickému království	1964, 625
18/62	Mrs Emilia Barge, widow of Vittorio Leone proti Vysokému úřadu ESUO	1963, 259
spojené věci 16/62 a 17/62	Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes a další proti Radě Evropského hospodářského společenství	1962, 471
14/61	Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. proti Vysokému úřadu ESUO	1962, 485
spojené věci 43/59, 45/59 a 48/59	Eva von Lachmüller, Bernard Peuvrier, Roger Ehrhardt proti Komisi Evropského hospodářského společenství	1960, 463
spojené věci 42/59 a 49/59	S.N.U.P.A.T. proti Vysokému úřadu ESUO	1961, 53
13/57	Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Gußstahlwerk Carl Bönnhoff, Gußstahlwerk Witten, Ruhrstahl a Eisenwerk Annahütte Alfred Zeller proti Vysokému úřadu ESUO	1958, 265
9/56	Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Vysokému úřadu ESUO	1957-58, 133
8/55	Fédération Charbonnière de Belgique proti Vysokému úřadu ESUO	1956, 199

<b>Rozsudky Soudu prvního stupně/Tribunálu</b>		
<b>Věc (č. jedn.)</b>	<b>Věc (strany – zkrácený, resp. upravený zápis)</b>	<b>Recueil/Sbírka soudních rozhodnutí (rok, číslo)</b>
T-488/09	Jager & Polacek GmbH proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM)	2011, II-135
T-139/07	Pioneer Hi-Bred International proti Komisi Evropských společenství	nezveřejněný
T-240/04	Francouzská republika proti Komisi Evropských společenství	2007, II-4035
spojené věci T-64/01 a T-65/01	Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH and Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co. proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství	2004, II-521
spojené věci T-344/00 a T-345/00	CEVA Santé Animale SA a Pharmacia Entreprises SA proti Komisi Evropských společenství	2003, II-229
usnesení T-236/00 R II	Gabriele Stauner a další proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství	2001, II-2943
usnesení T-236/00 R	Gabriele Stauner, Freddy Blak, Jens-Peter Bonde, Theodorus Bouwman, Kathalijne Maria Buitenweg, Mogens Camre, Rijk van Dam, Michl Ebner, Christopher Heaton-Harris, Lousewies van der Laan, Joost Lagendijk, Nelly Maes, Franz-	2002, II-15

	Xaver Mayer, Franziska Emilia Müller, Alexander Radwan, Alexander de Roo, Heidi Rühle, Ursula Schleicher, Inger Schöring, Esko Olavi Seppänen, Bart Staes a Claude Turmes proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství	
T-236/00	Gabriele Stauner a další proti Evropskému parlamentu a Komisi Evropských společenství	2002, II-135
T-111/00	Brittish American Tobacco International (Investments) proti Komisi Evropských společenství	2001, II-2997
T-212/99	Intervet International BV, původně Hoechst Roussel Vet GmbH, proti Komisi Evropských společenství	2002, II-1445
T-120/99	Christina Kik proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM)	2001, II-2235
T-188/97	Rothmans International BV proti Komisi Evropských společenství	1999, II-2463
T-120/96	Lilly Industries Ltd proti Komisi Evropských společenství	1998, II-2571
T-105/96	Pharos SA proti Komisi Evropských společenství	1998, II-285
T-266/94	Skibsvaerftsforeningen a další proti Komisi Evropských společenství	1996, II-1399
T-194/94	John Carvel a Guardian Newspapers Ltd proti Radě Evropské unie	1995, II-2765
T-3/93	Société Anonyme à Participation Ouvrière Compagnie Nationale Air France proti Komisi Evropských společenství	1994, II-121
T-28/90	Asia Motor France SA a další proti Komisi Evropských společenství	1992, II-2285
T-64/89	Automec Srl proti Komisi Evropských společenství	1990, II-367
T-113/89	Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie "Nefarma" and Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf proti Komisi Evropských společenství	1990, II-797



## **Abstrakt**

### **Normotvorná pravomoc Evropské komise**, disertační práce

Mgr. Mgr. Jiří Lenfeld, M.A.; školitel: doc. JUDr. Richard Král, Ph.D., LL.M.

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra evropského práva

Praha, březen 2013

Cílem této disertační práce je analyzovat roli Evropské komise v legislativním procesu EU, a to se zaměřením na postupy pro přijímání závazných právních aktů Unie. Evropská komise je jedním z hlavních orgánů Evropské unie. Zastupuje a hájí zájmy Unie jako celku a odpovídá za provádění politik EU. Omezit však roli Evropské komise pouze na úlohu exekutivního orgánu by bylo zavádějící. Její role v institucionálním systému EU je mnohem širší. Evropská komise je nejdůležitějším zákonodárcem mezi unijními orgány a je současně nadána takřka výlučnou pravomocí normotvorné iniciativy.

Normotvorná pravomoc může být nahlížena ze dvou hledisek. V užším smyslu může být vnímána jako Evropské komisi Smlouvami svěřená pravomoc předkládat návrhy závazných právních aktů a přijímat prováděcí opatření k provedení závazných právních aktů Unie. Výkon normotvorné pravomoci nicméně nemusí vždy vést k vydání závazného právního aktu. Postupy pro přijímání právních aktů stanovené právem EU zahrnují několik fází: zjištění potřeby právní úpravy, vznik legislativního záměru a jeho následná realizace v procesu přijímání zamýšleného právního aktu. V tomto širším smyslu pak musí být normotvorná pravomoc Evropské komise vnímána tak, že zahrnuje nejen pravomoc předkládat návrhy a přijímat právní akty v souladu se Smlouvami, ale jakoukoli Evropské komisi Smlouvami přiznanou pravomoc, která má vliv na postupy pro přijímání právních aktů nebo ovlivňuje výklad, provádění a aplikaci práva EU.

Normotvorná pravomoc Evropské komise byla významně modifikována Lisabonskou smlouvou. Za nejvýznamnější změnu, kterou tato smlouva přinesla, lze označit vytvoření nové kategorie právních aktů – aktů v přenesené pravomoci. V souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování EU může zákonodárce (Evropský parlament a Rada) přenést na Evropskou komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu,

které nejsou podstatné. Pokud jde o výkon pravomoci přenést pravomoc a kontrolu podmínek pro přenesení pravomoci, Evropský parlament je postaven na roveň Radě. Lisabonská smlouva rovněž posílila prováděcí pravomoci Evropské komise. Až do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost náležela prováděcí pravomoc Radě, která delegovala přijímání prováděcích opatření na Evropskou komisi v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Nyní však platí, že jsou-li pro provedení závazných právních aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří zpravidla tyto akty prováděcí pravomoci Evropské komisi.

Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty tvoří jádro normotvorné pravomoci Evropské komise. Smlouvy nicméně svěřují Evropské komisi i řadu dalších pravomocí, které významně ovlivňují obsah a formu závazných právních aktů Unie a legislativní proces EU obecně. V tomto kontextu je třeba především odkázat na pravomoc normotvorné iniciativy a pravomoc přijímat právně nevynutitelné nástroje.

Normotvorná pravomoc Evropské komise představuje mnohohrstevnatý jev, jehož důsledná analýza vyžaduje pečlivé posouzení mnoha aspektů, jež zejména zahrnují posouzení role Evropské komise v legislativním procesu EU v kontextu vývoje evropské integrace, institucionálních změn vyplývajících z novelizací Smluv, jakož i analýzu platné právní úpravy.

Disertační práce je rozčleněna do pěti kapitol, přičemž struktura práce se odvíjí od užití metodologie. První kapitola definuje teoretická východiska následné analýzy normotvorné pravomoci Evropské komise. Druhá kapitola je zaměřena na roli Evropské komise v legislativním procesu EU v kontextu institucionálních změn vyplývajících z minulých novelizací Smluv, a to se zaměřením na fenomén komitologie. Třetí kapitola analyzuje na základě platné právní úpravy pravomoci svěřené Evropské komisi Smlouvami k přijímání aktů v přenesené pravomoci a opatření k provedení závazných právních aktů Unie. Čtvrtá kapitola se v kontextu širšího pojetí normotvorné pravomoci Evropské komise věnuje přijímání právně nevynutitelných nástrojů. Pátá kapitola se zaměřuje na vybrané aspekty výkladu a aplikace závazných právních aktů přijímaných Evropskou komisí.

## **Abstract**

**The rule-making power of the European Commission**, dissertation

**Mgr. Mgr. Jiří Lenfeld, M.A.**; supervisor: doc. JUDr. Richard Král, Ph.D., LL.M.

Charles University, Faculty of Law, Department of European Law

Prague, March 2013

The aim of the dissertation is to analyse the role of the European Commission in the legislative process of the European Union with the focus on procedures for adoption of legally binding Union acts. The European Commission is one of the main institutions of the European Union. It represents and upholds the interests of the EU as a whole and manages the day-to-day business of implementing EU policies. However, to limit the role of the European Commission to that of an executive body would be misleading. Its role in the EU institutional system is much broader than that. The European Commission is the most important legislator among the EU institutions and is also empowered with an almost exclusive power to submit drafts of EU legal acts.

The rule-making power of the European Commission could be seen from two different points of view. In a narrow sense of the word it could be seen as a power conferred on the European Commission by the Treaties to propose drafts and to adopt EU legal acts implementing legally binding Union acts. However, the exercise of the rule-making power may not necessarily lead to an adoption of a legally binding act. Procedures for adopting legal acts laid down in the EU law include several stages: the recognition of a necessity to regulate, the presentation of the legislative intent and its subsequent implementation in the process of adoption of an intended legal act. In this broader sense, the European Commission's rule-making power could be seen as not only comprising the competence to propose drafts and to adopt binding legal acts in accordance with the Treaties but as any competence conferred on the European Commission by the Treaties influencing procedures resulting in an adoption of a legally binding act as well as interpretation, implementation and application of the EU law.

The rule-making power of the European Commission was substantially modified by the Treaty of Lisbon. The most visible amendment introduced by this Treaty in this respect is represented by creation of a new category of legal acts - delegated acts.

In accordance with Article 290 Treaty on functioning of the EU, the legislator (the Parliament and the Council) may delegate the power to adopt non-legislative acts of general application to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act to the European Commission. The Parliament is on an equal footing with the Council as regards to the power to delegate and the power to control conditions to which the delegation is subject. The Treaty of Lisbon also strengthened the implementing powers of the European Commission. Until the entry into force of the Treaty of Lisbon, implementing power was held by the Council, which delegated the adoption of implementing acts to the European Commission in compliance with the conditions laid down by the Treaties. From now on, where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed, those acts shall normally confer implementing powers on the European Commission.

The power to adopt delegated and implementing acts forms a core of the rule-making power of the European Commission. However, there are other areas of competences conferred on the European Commission by the Treaties which significantly shape the form and content of legally binding Union acts and the legislative process of the EU in general. In this regard, it is appropriate to refer to an almost exclusive power of legislative initiative of the European Commission or its power to adopt soft-law.

The rule-making power of the European Commission is a complex matter and that is why a quality-based assessment of this matter requires careful consideration of all of its many aspects including the assessment of the role of the European Commission in the legislative process of the EU in the course of the European integration, institutional changes resulting from the amendments to the Treaties as well as the analysis of the regulations in force.

In order to fulfil the above mentioned objective the dissertation is divided into five chapters, the structure of the work is determined by the used methodology. The Chapter one forms a theoretical framework for the subsequent analysis of the rule-making power of the European Commission. The Chapter two focuses on the role of the European Commission in the legislative process of the EU in the course of institutional changes resulting from the previous amendments to the Treaties with the focus on phenomenon of comitology. The Chapter three analyses on the basis

of regulations in force the competences conferred on the European Commission by the Treaties to adopt delegated acts and implementing measures necessary to implement legally binding Union acts. The Chapter four focuses on the broader interpretation of the rule-making power with a primary focus on soft law adopted by the European Commission. The Chapter five reviews selected aspects of interpretation and application of legally binding acts adopted by the European Commission.